

**Frank Kuschel  
Stefan Wogawa**

# **Leitfaden**

**„Grundlagen der Kommunalpolitik  
in Hessen“**

**Herausgegeben von KommuneLinks –  
Kommunalpolitisches Forum Hessen e.V.**





Frank Kuschel  
Stefan Wogawa

**Leitfaden**  
**„Grundlagen der Kommunalpolitik**  
**in Hessen“**

Herausgegeben von KommuneLinks –  
Kommunalpolitisches Forum Hessen e.V.

Herausgegeben vom Kommunalpolitischen Forum Hessen e.V.  
Allerheiligentor 2-4  
60311 Frankfurt  
[www.kommunelinks.de](http://www.kommunelinks.de)  
[vorstand@kommunelinks.de](mailto:vorstand@kommunelinks.de)

© THK-Verlag UG (haftungsbeschränkt)  
Erfurter Straße 29, 99310 Arnstadt  
[www.thk-verlag.de](http://www.thk-verlag.de)  
[info@thk-verlag.de](mailto:info@thk-verlag.de)  
Alle Rechte vorbehalten

Druck: [wirmachendruck.de](http://wirmachendruck.de)

Satz und Layout: Ralf-Dieter May

Printed in Germany  
1. Auflage (Oktober 2021)

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	24
–	Kommunen als Lebens- und Demokratieort	24
–	Die Hessische Gemeinde- und Landkreisordnung als Kommunalverfassung	25
–	Kommunalrecht ist Landesrecht	25
–	Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld der Rechts- und Fachaufsicht des Landes	26
–	Auswirkungen der Corona-Beschränkungen auf die hessischen Kommunen und das Kommunalrecht	27
<b>2.</b>	<b>Rechte und Pflichten kommunaler Mandatsträger, Bürgerbeteiligung</b>	29
<b>2.1</b>	<b>Die Verwaltung der hessischen Kommunen</b>	29
–	Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung	29
–	Merkmale kommunaler Selbstverwaltung	30
–	Der kommunale Aufgabenkatalog	30
–	Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise	32
–	Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden	33
–	Unterschiedliche Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung	33
–	Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	34
–	Kommunalstruktur in Hessen	34
<b>2.1.1</b>	<b>Die Verwaltung der hessischen Landkreise</b>	36
–	Aufgaben der Landkreise	38
–	Einrichtungen der Landkreise	39
–	Der Kreistag	40
–	Aufgaben des Kreistags	40
–	Ausschließliche Zuständigkeiten des Kreistags	41
–	Kontrollfunktion des Kreistags	42
–	Akteneinsichtsrecht des Kreistags	42

–	Fragerecht im Kreistag und Kreisausschuss	42
–	Unterrichtungspflicht des Kreisausschusses gegenüber dem Kreistag	43
–	Kreistagsabgeordnete	43
–	Amtsantrittshindernisse für Kreistagsabgeordnete	43
–	Keine Behinderung der Bewerbung und Mandatsausübung als Kreistagsabgeordneter	43
–	Freistellungsanspruch für Kreistagsmitglieder	44
–	Fortbildungsurlaub für Kreistagsmitglieder	44
–	Entschädigung für Kreistagsmitglieder	45
–	Fraktionen im Kreistag	45
–	Fraktionsmittel	45
–	Eilentscheidung durch den Finanzausschuss	46
–	Eilentscheidung des Finanzausschusses im Umlaufverfahren	46
–	Unterrichtung des Kreistags über Eilentscheidungen des Finanzausschusses	46
–	Aufnahme der Eilentscheidung des Finanzausschusses in die Tagesordnung der nächsten Kreistagssitzung	46
–	Aufhebung der Eilentscheidung des Finanzausschusses durch den Kreistag	46
–	Kreistagsvorsitzender	47
–	Einberufung des Kreistags	47
–	Ladungsfrist für den Kreistag	47
–	Ausschussbildung	47
–	Pflichtiger Finanzausschuss	48
–	Beschließende Ausschüsse	48
–	Ausschussberichte im Kreistag	48
–	Besetzung der Kreistagsausschüsse	48
–	Beanstandungsrecht und -pflicht des Landrats	48
–	Kreisausschuss	49
–	Beanstandungsrecht des Kreisausschusses	50
–	Einführung und Verpflichtung der Mitglieder des Kreisausschusses	51
–	Aufgaben des Kreisausschusses	51
–	Das Verfahren/die Geschäftsordnung des Kreisausschusses	51
–	Kommissionen des Kreisausschusses	51
–	Der Landrat	52

–	Wahlverfahren für den Landrat	52
–	Kreisbeigeordnete	52
–	Hauptamtliche Kreisbeigeordnete	52
–	Wahlverfahren für hauptamtliche Kreisbeigeordnete	52
–	Ehrenamtliche Kreisbeigeordnete	53
–	Rechtsverhältnisse des Landrats und des Beigeordneten	53
–	Voraussetzungen für die Wählbarkeit von Landrat und Kreisbeigeordneten, Ausschließungsgründe	53
–	Aufgaben des Landrats	54
–	Eilentscheidungsrecht des Landrats	54
–	Vertretung des Landrats	54
–	Vertretung des Landkreises	54
–	Erklärungen des Landkreises	55
–	Personalhoheit, -zuständigkeit und -angelegenheiten	55
–	Widerspruch (Beanstandung) und Anrufung des Kreistags	55
–	Erzwingung eines Disziplinarverfahrens gegen den Landrat und die Kreisbeigeordneten durch den Kreistag	56
–	Abberufung hauptamtlicher Kreisbeigeordneter	56
–	Abwahl des Landrats	57
–	Ruhestand des Landrats auf Antrag aus besonderen Gründen	57
–	Ansprüche gegen Mitglieder des Kreisausschusses	58
–	Verträge mit Mitgliedern des Kreisausschusses und den Kreistagsabgeordneten	58
–	Kreisbedienstete	58
–	Frauenbüro oder vergleichbare Einrichtung zur Sicherung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	58
–	Ausländerbeirat	59
–	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	59
<b>2.1.2</b>	<b>Die Verwaltung der hessischen Gemeinden</b>	<b>59</b>
–	Aufgaben der Gemeinden	62
–	Verwaltung der hessischen Gemeinden durch die Bürger	63
–	Gemeindevertreter	63
–	Sicherung der Mandatsausübung als Gemeindevertreter	65
–	Freistellungsanspruch für Gemeindevertreter	65
–	Fortbildungsurlaub für Gemeindevertreter	66
–	Entschädigung für Gemeindevertreter	66

–	Fraktionen in der Gemeindevertretung	66
–	Ein-Personen-Fraktion in Gemeindevertretungen	66
–	Zusammensetzung und Bezeichnung der Gemeindevertretung	66
–	Aufgaben der Gemeindevertretung	67
–	Überwachung der Verwaltung durch die Gemeindevertretung	67
–	Fragerecht an die Gemeindevertretung	67
–	Unterrichtungspflicht durch den Gemeindevorstand	68
–	Ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeindevertretung	68
–	Eilentscheidung des Finanzausschusses an Stelle der Gemeindevertretung	69
–	Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindevertretung	70
–	Film- und Tonaufnahmen in Sitzungen der Gemeindevertretung	70
–	Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung	70
–	Abstimmung über Anträge in der Gemeindevertretung	71
–	Wahlen in der Gemeindevertretung	71
–	Einberufung der Gemeindevertretersitzungen	73
–	Vorsitzender der Gemeindevertretung	73
–	Aufgaben des Vorsitzenden der Gemeindevertretung	74
–	Ladungsfristen für die Gemeindevertretung	74
–	Festsetzung der Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung	74
–	Erweiterung der Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung	75
–	Teilnahme des Gemeindevorstands an den Sitzungen der Gemeindevertretung	75
–	Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung	75
–	Sitzungsausschluss	75
–	Niederschrift der Sitzungen der Gemeindevertretung	76
–	Protokollierung des persönlichen Abstimmungsverhaltens	76
–	Ausschüsse	76
–	Zusammensetzung der Ausschüsse	76
–	Sachkundige Bürger und Sachverständige in den Ausschüssen	77
–	Geschäftsgang der Ausschüsse	77
–	Widerspruch und Beanstandung von Entscheidungen der Gemeindevertretung durch den Bürgermeister	78
–	Zusammensetzung des Gemeindevorstands	79

–	Aufgaben des Gemeindevorstands	80
–	Beschlussfassung im Gemeindevorstand	81
–	Beschlussfähigkeit des Gemeindevorstands	81
–	Einberufung des Gemeindevorstands	82
–	Vertretung der Gemeinde durch den Gemeindevorstand	82
–	Kommissionen des Gemeindevorstands	83
–	Personalangelegenheiten durch den Gemeindevorstand	83
–	Widerspruch und Anrufung der Gemeindevertretung gegen Beschlüsse des Gemeindevorstands	84
–	Rechtsverhältnisse des Bürgermeisters und der Beigeordneten	84
–	Wahlverfahren für den Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten	85
–	Rechtsstellung der Bürgermeister	86
–	Rechtsstellung der Beigeordneten	86
–	Aufwandsentschädigung und Ehrensold für ehrenamtliche Bürgermeister und Beigeordnete	87
–	Amtseinführung für Bürgermeister und Beigeordnete	87
–	Beginn der Amtszeit der Bürgermeister und Beigeordneten	87
–	Abwesenheitsvertretung des Bürgermeisters durch die Beigeordneten	87
–	Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten	87
–	Aufgaben des Bürgermeisters	88
–	Erzwingung eines Disziplinarverfahrens gegen Bürgermeister/Beigeordnete durch die Gemeindevertretung	88
–	Abberufung der hauptamtlichen Beigeordneten	88
–	Bürgermeisterabwahl durch die Bürger	89
–	Ruhestand des Bürgermeisters auf Antrag aus besonderen Gründen	90
–	Ansprüche gegen Mitglieder des Gemeindevorstands, Verträge mit ihnen und mit Gemeindevertretern	90
–	Bildung von Ortsbezirken	90
–	Aufhebung von Ortsbezirken	91
–	Wahl des Ortsbeirats	91
–	Zusammensetzung des Ortsbeirats	91
–	Aufgaben des Ortsbeirats	92
–	Geschäftsgang des Ortsbeirats	92
–	Ortsvorsteher	92

–	Bildung eines Ausländerbeirats	93
–	Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder des Ausländerbeirats	93
–	Wahl des Vorsitzenden des Ausländerbeirats	94
–	Geschäftsgang des Ausländerbeirats	94
–	Aufgaben und Befugnisse des Ausländerbeirats	94
–	Integrations-Kommission	95
–	Frauenbüros und vergleichbare Einrichtungen zur Sicherung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	96
–	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	96
<b>2.2</b>	<b>Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder</b>	<b>96</b>
<b>2.3</b>	<b>Arbeit mit Hauptsatzung und Geschäftsordnung</b>	<b>99</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Satzungsrecht</b>	<b>100</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Die Hauptsatzung der Landkreise und Gemeinden</b>	<b>101</b>
2.3.2.1	Mindestinhalt der Hauptsatzung der Landkreise	101
–	Ausländerbeirat	101
–	Zahl der Kreistagsmitglieder	101
–	Zusammensetzung des Kreisausschusses	102
2.3.2.2	Mindestinhalt der Hauptsatzung der Gemeinden	102
–	Zahl der Gemeindevertreter	102
–	Ehrenamtlicher Bürgermeister	102
–	Beigeordnete	102
–	Amtsbezeichnung der Beigeordneten	103
–	Aufgabenübertragung auf den Gemeindevorstand	103
–	Ton- und Filmaufnahmen in öffentlichen Sitzungen	103
–	Ladungsfristen bei Beschlussfassung und Änderung der Hauptsatzung	103
–	Bildung von Ortsbezirken und Ortsbeiräten	103
–	Wahl und Aufgaben der Ortsbeiräte	104
–	Bildung eines Ausländerbeirats	104
–	Zusammensetzung des Ausländerbeirats	104
–	Übergangsbestimmung zur Bildung einer Integrations-Kommission	104

2.3.2.3	Weitere Hauptsatzungsregelungen	105
–	In Landkreisen	105
–	In Städten und Gemeinden	105
<b>2.3.3</b>	<b>Regelungen in den Geschäftsordnungen</b>	106
2.3.3.1	Vorgaben für die Geschäftsordnung aus der HKO	107
–	Fraktionen	107
2.3.3.2	Vorgaben für die Geschäftsordnung aus der HGO	108
–	Anzeigepflicht für Mitglieder gemeindlicher Organe	108
–	Fraktionsbildung	108
–	Fristen für Anträge zur Aufnahme in die Tagesordnung	108
–	Regelungen innerer Angelegenheiten durch die Geschäftsordnung	108
–	Ordnungsmaßnahmen gegen Gemeindevertretungen	109
–	Fristregelungen zur Übersendung der Niederschriften	109
–	Regelungen zur inneren Ordnung der Ausschüsse	109
–	Regelungen zum Ausländerbeirat	109
2.3.3.3	Empfehlungen (beispielhaft) für ergänzende Regelungen in den Geschäftsordnungen	110
<b>2.4</b>	<b>Bürgerbeteiligung, Kommunale Demokratie, Informationsfreiheit und Transparenz</b>	112
<b>2.4.1</b>	<b>Bürgerbeteiligung in Landkreisen</b>	112
–	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	112
–	Beteiligung von Kindern, Jugendlichen, Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen	112
<b>2.4.2</b>	<b>Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden</b>	112
–	Bürgerversammlung	112
–	Bürgerentscheid	113
–	Beteiligung von Kindern, Jugendlichen, Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen	115
<b>2.4.3</b>	<b>Kommunale Informationsfreiheits- und Transparenzsatzungen</b>	116

<b>3.</b>	<b>Kommunal финанzen, kommunales Haushaltsrecht und Kommunalabgaben</b>	117
<b>3.1</b>	<b>Finanzierung der Kommunen – eigene Gestaltungsoptionen</b>	117
<b>3.1.1</b>	<b>Kommunale Steuereinnahmen</b>	117
3.1.1.1	Die Realsteuern	118
3.1.1.2	Gewerbesteuer	118
–	Hessische Heimatumlage als Bestandteil der Gewerbesteuerumlage	119
–	Freibeträge und Verrechnungen mit anderen Steuern bei der Ermittlung der Gewerbesteuerzahllast	120
–	Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer	120
–	Beispielrechnung Gewerbesteuer für Kapitalgesellschaften	121
–	Gewerbesteuerumlage	122
–	Gewerbesteuerprüfungen – Projekt „kommunale Gewerbesteuerprüfer“	122
–	Spaltung Gewerbesteuer bei mehreren Betriebsstätten	123
–	Einfluss Höhe Gewerbesteuer auf Standortentscheidungen der Unternehmen	123
3.1.1.3	Grundsteuer	124
–	Grundsteuer A	125
–	Grundsteuer B	125
–	Neuregelungen bei der Grundsteuer B (bis 2025 umzusetzen)	125
	Das Bundesmodell	125
	Hessen wird ein eigenes Modell anwenden	126
–	Hebesatzrecht der Gemeinden bei der Grundsteuer	129
–	Grundsteuer B und Wohnkosten	129
–	Befreiung von der Grundsteuer	130
–	Prämisse und Ziele einer Grundsteuer-Reform aus LINKER Sicht	131
–	Konzept der LINKEN zur Reform der Grundsteuer – die Flächennutzungssteuer	132
<b>3.1.2</b>	<b>Gemeinschaftssteuern und ihr kommunaler Anteil</b>	136
3.1.2.1	Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	136
3.1.2.2	Kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer	138

3.1.2.3	Kompensationsleistungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs	138
<b>3.1.3</b>	<b>Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern</b>	139
–	Vergnügungssteuer (Spielgeräte)	140
–	Hundesteuer	140
–	Zweitwohnungssteuer	142
–	Jagdsteuer	143
–	Kultur-/Tourismusabgabe	143
–	Öffentliche-Personennahverkehrs(ÖPNV)-Abgabe	144
–	Versiegelungsabgabe	148
–	Ideen zur Erhöhung des Einnahmeaufkommens von Kommunen	151
<b>3.1.4</b>	<b>Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich</b>	153
3.1.4.1	Der kommunale Finanzausgleich in Hessen	156
3.1.4.2	Wichtige Begriffe im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich	159
<b>3.1.5</b>	<b>Gestaltungsmöglichkeiten bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</b>	168
3.1.5.1	Abgrenzung zwischen Steuern, Beiträgen und Gebühren/Entgelte	168
3.1.5.2	Privatrechtliches Entgelt	170
3.1.5.3	Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit bei Gebühren und Entgelten	171
3.1.5.4	Erlöse aus wirtschaftlicher Beteiligung	171
<b>3.2</b>	<b>Kommunales Haushaltsrecht – wie lese ich einen Haushalt?</b>	174
<b>3.2.1</b>	<b>Regelungen für Landkreise</b>	174
–	Wirtschaftsführung	174
–	Rechnungsprüfungsamt der Landkreise	175
–	Abgabenerhebung durch Landkreise	175
–	Erhebung der Kreisumlage	175
–	Umlagegrundlage für die Berechnung der Kreisumlage	175
–	Schulumlage	175

–	Änderung der Hebesätze für Kreisumlage, Schulumlage, gemeindefreie Grundstücke	176
–	Genehmigung der Höhe der Kreisumlage	176
<b>3.2.2</b>	<b>Regelungen für Gemeinden, die auch für die Landkreise gelten</b>	<b>176</b>
–	Allgemeine Haushaltsgrundsätze	176
–	Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	177
–	Doppelte Buchführung/Doppik	177
–	Haushaltsausgleich	177
–	Überschuldungsverbot	178
–	Haushaltssicherungskonzept	178
–	Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen	178
–	Einnahmegrundsätze	178
–	Nachrangige Kreditaufnahme	179
–	Haushaltssatzung	179
–	Bestandteile der Haushaltssatzung	179
–	Jährlichkeitsprinzip der Haushaltssatzung, „Doppelhaushalt“	180
–	Der Haushaltsplan	180
–	Inhalt des Haushaltsplanes	181
–	Gliederung des Haushaltsplanes	181
–	Ergebnishaushalt	181
–	Finanzhaushalt	182
–	Teilhaushalte	184
–	Budgets	184
–	Stellenplan als Bestandteil des Haushaltsplanes	184
–	Gliederung des Stellenplans	184
–	Zweckbindung	185
–	Deckungsfähigkeit	186
–	Übertragbarkeit	186
–	Übertragbarkeit von Fraktionsmitteln	186
–	Übertragbarkeit von Verfügungsmitteln	187
–	Vorbericht	187
–	Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen	187
–	Haushaltsvollzug	188

–	Verfahren der Aufstellung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung	188
–	Genehmigungsbedürftigkeit der Haushaltssatzung	189
–	Nachtragssatzung	189
–	Kein Nachtragshaushalt ist erforderlich	189
–	Vorläufige Haushaltsführung	190
–	Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen	190
–	Ergebnis- und Finanzplanung	191
–	Investitionsplan	192
–	Verpflichtungsermächtigungen	192
–	Kredite	192
–	Genehmigung von Krediten	193
–	Geltungsdauer von Krediten	193
–	Einzelgenehmigung von Krediten	193
–	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	194
–	Keine Besicherung von Krediten	194
–	Sicherheiten für Dritte	194
–	Bürgschaften und Gewährleistungen für Dritte	194
–	Sicherheiten, Bürgschaften und Gewährleistungen zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus	195
–	Liquiditätskredite	195
–	Höchstbetrag der Liquiditätskredite	195
–	Liquiditätssicherung, Höhe der Liquiditätssicherung	195
–	Rücklagen, Rückstellungen	196
–	Rückstellungen	196
–	Mögliche Rückstellungen	196
–	Haushaltswirtschaftliche Sperre	197
–	Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze	197
–	Vermögensrechnung/Bilanz	197
–	Aufstellung der Eröffnungsbilanz/Jahresschlussbilanz	200
–	Bilanzberichtigungen	200
–	Veräußerung von Vermögen	201
–	Gemeindekasse	201
–	Kassenverwalter	201
–	Übertragung von Kassengeschäften	201
–	Jahresabschluss	202

–	Bestandteile des Jahresabschlusses	202
–	Aufstellung und Vorlage der Jahresrechnung	202
–	Öffentliche Bekanntmachung der Jahresrechnung	202
–	Gesamtabschluss	202
–	Zeitpunkt der Vorlage des Gesamtabschlusses	203
–	Befreiung vom Gesamtabschluss	203
–	Vorlage der Prüfungsberichte an Gemeindevertretung	204
–	Entlastung des Gemeindevorstandes	204
–	Öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Prüfungsberichte und Entlastungsbeschlüsse	204
–	Sondervermögen der Gemeinde	205
–	Treuhandvermögen	205
–	Mündelvermögen	205
–	Sonderkassen	206
–	Gemeindegliedervermögen	206
–	Örtliche Stiftungen	206
<b>3.2.3</b>	<b>Weitere wichtige Begriffe des Haushaltsrechts</b>	206
<b>3.3</b>	<b>Kommunalabgaben</b>	211
<b>3.3.1</b>	<b>Struktur der kommunalen Abgabenerhebung (Steuern, Gebühren, Beiträge)</b>	211
3.3.1.1	Kommunale Steuern	211
3.3.1.2	Kommunale Beiträge und Benutzungsgebühren	211
3.3.1.3	Verwaltungsgebühren und Auslagen	211
<b>3.3.2</b>	<b>Gesetzliche Regelungen zur Erhebung von Kommunalabgaben</b>	212
–	Ermächtigung zur Erhebung von Abgaben	212
–	Abgabensatzung	212
–	Mindestinhalt einer Abgabensatzung	212
–	Rückwirkende Inkraftsetzung einer Abgabensatzung	212
–	Anwendung der Abgabenordnung des Bundes	213
–	Abgabenhinterziehung	215
–	Bußgeldvorschriften	215
–	Kleinbeträge	216

–	Abgabenbescheid	216
–	Beauftragung Dritter bei der Abgabenerhebung	216
–	Steuern der Gemeinden	217
–	Steuerfindungsrecht der Gemeinden	217
–	Steuern der Landkreise und der kreisfreien Städte	217
–	Verwaltungsgebühren	217
–	Benutzungsgebühren	218
–	Kalkulation der Benutzungsgebühren	218
–	Kalkulationszeitraum für Benutzungsgebühren	218
–	Anwendung eines Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstabs bei der Kalkulation der Benutzungsgebühren	218
–	Ermächtigung zur Erhebung von Grundgebühren bei Benutzungsgebühren	219
–	Soziale und ehrenamtsbezogene Kriterien bei der Bemessung von Benutzungsgebühren	219
–	Vorauszahlungen auf Gebühren	219
–	Gebührenschnlden als öffentliche Last	219
–	Akteneinsichtsrecht in die Gebührenkalkulationen	219
–	Beiträge	219
–	Ermittlung der Beiträge	220
–	Anschlussbeiträge für leitungsgebundene Einrichtungen – Wasser/Abwasser	220
–	Kostenspaltung bei der Beitragserhebung	220
–	Abschnittsbildung bei Verkehrsanlagen	221
–	Mindestanteile für die Straßenbaulastträger	221
–	Unterschiedliche Vorteilsbemessung ist zu berücksichtigen	221
–	Verteilungsmaßstäbe bei der Beitragsberechnung	222
–	Beitragspflichtiger	222
–	Entstehen der Beitragspflicht	222
–	Akteneinsichtsrecht in die Beitragskalkulationen und -ermittlungen	222
–	Vorausleistungen auf Beiträge	223
–	Ablösung der Beitragspflicht	223
–	Beitrag als öffentliche Last	223
–	Ratenzahlung bei einmaligen Beiträgen	223
–	Neuregelung bei Straßenbeiträgen	224
–	Wiederkehrende Straßenbeiträge	225

–	Abrechnungseinheit bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen	225
–	Voraussetzungen zur Bildung von Abrechnungseinheiten bei räumlichen Zusammenhängen	225
–	Ortsteil oder Ortsbezirk als Abrechnungseinheit bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen	226
–	Ermittlung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge über einen Zeitraum von mehreren Jahren	226
–	Bestimmung des Beitragssatzes in gesonderter Satzung	226
–	Einberechnung noch nicht entstandener einmaliger Beiträge in die Erhebung wiederkehrender Beiträge	226
–	Gemeindeanteil bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen	226
–	Entstehen der Beitragsschuld bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen	226
–	Überleitungsregelungen bei der Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge	227
–	Überleitung bei der Umstellung von wiederkehrenden auf einmalige Straßenausbaubeiträge	227
–	Berechnungs- und Erhebungsgrundlage bei einmaligen gelten auch bei wiederkehrenden Beiträgen	227
–	Pauschaler Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen	228
–	Erstattung der Kosten für Grundstücksanschlüsse	228
–	Kurbeitrag und Tourismusbeitrag	228
–	Beitragspflichtige für Kur- und Tourismusbeiträge	229
–	Mitwirkungspflichten der Beherbergungsbetriebe, Kureinrichtungen und Veranstalter	229
<b>4.</b>	<b>Kommunales Wirtschaftsrecht und Arbeit in den Aufsichtsräten</b>	<b>230</b>
<b>4.1</b>	<b>Kommunales Wirtschaftsrecht</b>	<b>230</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen als feste Säule kommunaler Selbstverwaltung (Möglichkeiten/Grenzen)</b>	<b>230</b>

<b>4.1.2</b>	<b>Rechtsformen, Grenzen und Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen</b>	232
4.1.2.1	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	233
4.1.2.2	Privatrechtliche Organisationsformen	234
4.1.2.3	Stiftungen/genossenschaftliche Organisationsformen/Vereine	234
4.1.2.4	Grenzen und Möglichkeiten des kommunalen Wirtschaftsrechts	235
–	Grenzen	235
–	Schranken der Erweiterung kommunalen Wirtschaftsrechts	236
–	Auswirkungen der Europäischen Gesetzgebung auf die kommunale wirtschaftliche Betätigung	237
–	Weitere Empfehlungen	237
4.1.2.5	Gesetzliche Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung	237
–	Wirtschaftliche Betätigung	238
–	Aufgaben der Daseinsvorsorge sind keine wirtschaftliche Betätigung	238
–	Zulässigkeit verbundener Tätigkeiten	239
–	Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes	239
–	Marktauswirkung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit prüfen	240
–	Periodische Überprüfung der wirtschaftlichen Betätigung	240
–	Wirtschaftliche Betätigung soll Überschüsse erwirtschaften	240
–	Keine Bankunternehmen, außer Sparkassen	241
–	Voraussetzungen für die kommunale Beteiligung an Gesellschaften des privaten Rechts	241
–	Kommunale Aktiengesellschaften (AG) nur im Ausnahmefall	241
–	Sicherung des kommunalen Einflusses bei Mehrheitsgesellschaften	242
–	Mittelbare wirtschaftliche Betätigung der Kommunen	242
–	Kommunale Beteiligung an Kreditgenossenschaften	242
–	Unterrichtungs- und Prüfungsrechte	242
–	Beteiligungsbericht und Offenlegung	243
–	Veräußerung von wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen	244
–	Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften	244
–	Vertretung der Gemeinde im Vorstand einer Aktiengesellschaft oder im Aufsichtsrat einer GmbH	244

–	Beendigung der Mitgliedschaft der gemeindlichen Vertreter in Unternehmensgremien	245
–	Haftung gemeindlicher Vertreter in Unternehmensgremien	245
–	Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts	246
–	Eigenbetriebe	249
–	Anzeige der wirtschaftlichen Betätigung	250
–	Verbot des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung	250
<b>4.1.3</b>	<b>Organe eines kommunalen Unternehmens in privatrechtlicher Form (Gesellschafterversammlung/ Hauptversammlung, Geschäftsführung/Vorstand, Aufsichtsrat)</b>	251
–	Hauptversammlung einer AG	251
–	Außerordentliche Hauptversammlung	252
–	Einladung zur Hauptversammlung	252
–	Virtuelle Hauptversammlung	252
–	Gesellschafterversammlung	252
–	Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafterversammlung	253
–	Aufsichtsrat	253
–	Vorstand	254
–	Aufgaben des Vorstands	254
–	Anstellung des Vorstands	255
–	Inhalt eines Vorstandsvertrages	256
–	Vergütung des Vorstands	256
–	Haftung des Vorstands	257
–	Geschäftsführung GmbH	258
<b>4.1.4</b>	<b>Das Rechnungswesen/die Finanzbuchhaltung einer kommunalen Gesellschaft</b>	259
4.1.4.1	Internes Rechnungswesen	259
4.1.4.2	Externes Rechnungswesen/Planungsrechnung	260
4.1.4.3	Steuerbilanz	261
4.1.4.4	Unternehmensrechnung	261
4.1.4.5	Buchführung	261
4.1.4.6	Finanzrechnung	261
<b>4.1.5</b>	<b>Das Bilanzrecht</b>	262
4.1.5.1	Passivseite der Bilanz – Vermögensdokumentation	262

–	Anlagevermögen (Bilanzierungsvorschrift)	262
–	Anlagevermögen als Grundlage für Abschreibungen	263
–	Finanzvermögen	263
–	Finanzvermögen soll Ertrag für den kommunalen Haushalt bringen	264
–	Umlaufvermögen	264
–	Bank- und Kassenbestand	265
–	Finanzrechnung wird bei Bank und Kasse gebucht	265
4.1.5.2	Passivseite der Bilanz – Vermögensherkunft	265
–	Fremdkapital	265
–	Langfristige Kredite	266
–	Kassenkredite	266
–	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	266
–	Sonderposten und Rückstellungen	267
–	Eigenkapital	267
–	Ergebnisrechnung beeinflusst das Eigenkapital	268
<b>4.1.6</b>	<b>Eröffnungsbilanz</b>	268
<b>4.1.7</b>	<b>Aufstellung einer Bilanz/Bilanzierungsvorschriften</b>	269
<b>4.1.8</b>	<b>Lesen einer Bilanz</b>	271
4.1.8.1	Vorbemerkungen	271
4.1.8.2	Anlagevermögen und Umlagevermögen	271
4.1.8.3	Kapitalherkunft	271
4.1.8.4	Eigenkapital	272
4.1.8.5	Fremdkapital	272
4.1.8.6	Äußere Bilanz-Beurteilungskriterien	272
4.1.8.7	Bilanz-Bewertungsempfehlungen	272
–	Eigenkapitalquote	272
–	Verschuldungskoeffizienten	273
–	Rohertrag und Umsatzrentabilität	273
–	Cash-flow	273
–	Personalkostenquote	274
–	Lohnstückkosten	274
<b>4.1.9</b>	<b>Wirtschaftsplan</b>	274

4.1.9.1	Wirtschaftsplan öffentlicher Haushalte	275
4.1.9.2	Ergebnisplan	276
4.1.9.3	Sonderposten	277
4.1.9.4	Aktivierete Eigenleistungen	277
4.1.9.5	Abschreibungen	277
4.1.9.6	Innere Verrechnungen	277
<b>4.1.10</b>	<b>Jahresabschluss</b>	278
4.1.10.1	Bestandteile des Jahresabschlusses	278
4.1.10.2	Funktionen des Jahresabschlusses	278
4.1.10.3	Offenlegung der Jahresabschlüsse	279
<b>4.1.11</b>	<b>Lagebericht</b>	280
<b>4.1.12</b>	<b>Transparenzgebot und kommunale Informationsrechte der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in privatrechtlicher Organisationsform - Informationsanspruch der Öffentlichkeit gegenüber kommunalen Unternehmen</b>	281
<b>4.2</b>	<b>Arbeit in kommunalen Aufsichtsräten</b>	284
<b>4.2.1</b>	<b>Konkurrenz zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht</b>	284
<b>4.2.2</b>	<b>Vertretung der Kommunen in den Organen der Gesellschaft</b>	287
<b>4.2.3</b>	<b>Rechtsgrundlagen für die Arbeit von Aufsichtsräten</b>	288
<b>4.2.4</b>	<b>Der Aufsichtsrat einer AG</b>	288
4.2.4.1	Mitgliedschaft im Aufsichtsrat	288
4.2.4.2	Kommunales Vorschlagsrecht für die Wahl oder Entsendung von Mitgliedern in den Aufsichtsrat	290
4.2.4.3	Weisungsrecht der Kommune an ihre Vertreter im Aufsichtsrat	292
4.2.4.4	Berichtspflichten von Aufsichtsratsmitgliedern einer Gebietskörperschaft	293
4.2.4.5	Beendigung der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat	294
4.2.4.6	Der Aufsichtsratsvorsitzende	295

4.2.4.7	Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats als Organ	295
4.2.4.8	Rechte und Pflichten des einzelnen Aufsichtsratsmitgliedes	297
4.2.4.9	Sorgfaltspflicht	298
4.2.4.10	Kontroll- und Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats	298
4.2.4.11	Treuepflicht	301
4.2.4.12	Verschwiegenheitspflicht	302
4.2.4.13	Nichtöffentlichkeit des Aufsichtsrats	304
4.2.4.14	Haftung	305
4.2.4.15	Strafbarkeit	306
4.2.4.16	Entlastung	306
4.2.4.17	Steuerliche Folgen der Aufsichtsratsstätigkeit	307
4.2.4.18	Informationsrechte der Öffentlichkeit gegenüber kommunalen Unternehmen	307
<b>4.2.5</b>	<b>Der Aufsichtsrat in einer GmbH</b>	<b>308</b>
4.2.5.1	Aufsichtsräte bei kommunalen GmbH's	308
4.2.5.2	Mitgliedschaft im Aufsichtsrat einer GmbH	309
4.2.5.3	Sorgfaltspflicht	312
4.2.5.4	Treuepflicht	315
4.2.5.5	Verschwiegenheitspflicht	315
4.2.5.6	Haftung	316
4.2.5.7	Strafbarkeit	317
<b>4.2.6</b>	<b>Der Aufsichtsrat einer Genossenschaft, eines eingetragenen Vereins oder einer Stiftung</b>	<b>317</b>
4.2.6.1	Der Aufsichtsrat in der Genossenschaft	317
–	Vorbemerkungen	317
–	Pflichten des Aufsichtsrats	317
–	Rechte des Aufsichtsrats	318
–	Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder	318
4.2.6.2	Aufsichtsrat in einem eingetragenen Verein	319
4.2.6.3	Aufsichtsrat einer Stiftung	320
<b>4.2.7</b>	<b>Kleines Begriffs-ABC</b>	<b>320</b>
	Stichwortverzeichnis	330
	Autoren und Herausgeber	343

# 1. Einleitung

Der nachfolgende Leitfaden richtet sich an all jene, die bei der hessischen Kommunalwahl 2021 in die Kommunalpolitik neu eingestiegen oder dort bereits seit Jahren aktiv sind. Er soll nach der erfolgreichen Wahl oder Wiederwahl auftretende Fragen beantworten, „Fallstricke“ beseitigen und Möglichkeiten der aktiven Gestaltung von Kommunalpolitik aufzeigen.

Der Leitfaden geht auf die Aufgaben der Kommunen, deren Finanzierung, das Zusammenwirken der kommunalen Organe, das kommunale Wirtschaftsrecht, die Möglichkeiten der Bürgerinnen und -bürger bis hin zur praktischen Arbeit in den Räten und Ausschüssen ein. Es liegt in der Natur der Sache, dass einige Bereiche (z.B. Sitzungsablauf) ausführlicher beschrieben werden müssen als andere.

Um den Lesefluss nicht zu beeinträchtigen wird im folgenden Text zwar nur die männliche Form genannt, stets aber werden die weibliche und andere Formen gleichermaßen mitgemeint.

## **Kommunen als Lebens- und Demokratieort**

Die Kommunen sind Lebens- und Demokratieorte. Alle kommunalen Entscheidungen haben Auswirkungen auf die Arbeits-, Wohn- und Lebensbedingungen der hier lebenden Menschen. Die Kommunen schaffen auch wesentliche Voraussetzungen für die Wirtschaft, das Handwerk, den Handel und die Tätigkeit der Vereine und Verbände. Die demokratische Beteiligung an den Entscheidungsprozessen ist in den Kommunen am weitesten ausgeprägt. Es ist deshalb folgerichtig, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger, die ehrenamtlichen Mandatsträger und die kommunalen Wahlbeamten sehr intensiv mit dem Kommunalrecht und seinen praktischen Anwendungsbereichen beschäftigen.

Nicht alle Parteien und Gruppierungen verstehen die kommunale Ebene als Gestaltungsebene. Oftmals werden die Kommunen als reine Verwaltungsebene ohne wesentliche Gestaltungsoptionen definiert. Damit verbunden ist eine Tendenz der Entpolitisierung von Kommunalpolitik. In Krisenzeiten wird diese Tendenz noch deutlicher. Die Kommunen sind aber durchaus Gestaltungsebene, auch wenn die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen nicht immer optimal sind.

Eine wichtige Aufgabe von Kommunalpolitik besteht darin, die Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen und die Menschen an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen. Dies stärkt Demokratie auch gegen Rechtspopulisten und -extremisten. Um Gestaltungsmöglichkeiten erkennen zu können, müssen Kenntnisse zum Kommunalrecht erworben werden. Dazu soll dieser Leitfaden einen Beitrag leisten.

Dieser Leitfaden ist als ein Einführungswerk in das Kommunalrecht zu verstehen und soll Lust auf mehr machen. Der Leitfaden kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Er ist auch keine juristische Abhandlung, sondern versucht in einfacher Sprache Grundbegriffe zu erläutern.

### **Die Hessische Gemeinde- und Landkreisordnung als Kommunalverfassung**

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) und Landkreisordnung (HKO) wird zutreffend als „Kommunalverfassung“ bezeichnet. Sie regelt die Grundzüge der Verfasstheit der Gemeinden, Städte und Landkreise in Hessen. Dies schließt auch die kommunalen Unternehmen und die Aufsicht des Landes ein. Bestandteil der Kommunalordnung sind die Grundzüge des kommunalen Haushaltsrechts und der Rechnungsprüfung.

Das Hessische Finanzausgleichsgesetz (HFAG) regelt die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen.

Zunehmend erledigen hessische Kommunen Aufgaben im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Die Regeln hierfür sind im Hessischen Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG.HE) zusammengefasst. Viele Projekte der kommunalen Zusammenarbeit stehen zu Recht in der Kritik der Bürgerinnen und Bürger. Dies betrifft insbesondere die Zweckverbände der Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Der nachfolgende Leitfaden bezieht und beschränkt sich im Wesentlichen auf diese vier kurz skizzierten Gesetze.

### **Kommunalrecht ist Landesrecht**

Das Kommunalrecht ist Landesrecht. Der Hessische Landtag beschließt über den kommunalen Rechtsrahmen, selbstverständlich unter Beachtung des Bun-

desrechts und eventueller Vorgaben der Europäischen Union. Die Kommunalverfassung regelt aber nicht alles abschließend. Letztlich beinhaltet die Gemeinde- und Landkreisordnung vorrangig Gebote als Mindeststandards und Verbote. Anders formuliert: Alles was in der Gemeinde- und Landkreisordnung nicht verboten ist, ist gestattet, soweit dabei die Mindestgebote Beachtung finden.

Wenn es also um eine rechtliche Würdigung eines Vorgangs geht, darf die Frage nicht lauten: Wo ist das geregelt? Vielmehr muss die Frage gestellt werden: Gibt es eine Rechtsnorm, die das beabsichtigte Handeln und Tun verbietet? Diese Ausrichtung der Gemeinde- und Landkreisordnung entspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Sicherung und Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung schließt ein, dass der Gesetzgeber nicht alles abschließend regelt, sondern den Kommunen den Raum zur eigenen Ausgestaltung lässt.

Ein weiteres Wesensmerkmal der Selbstverwaltung ist der sogenannte „differenzierte Rechtsvollzug“. D.h., die Kommunen werden zu gleichen Sachverhalten im Rahmen der Gesetze unterschiedliche (abweichende) Entscheidungen treffen. Diese „Freiheit“ zur Rechtsausgestaltung kann natürlich auch immer wieder zu Streitigkeiten vor Ort führen. Wird dabei keine Einigung gefunden, müssen die Verwaltungsgerichte Entscheidungen treffen.

### **Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld der Rechts- und Fachaufsicht des Landes**

Die Selbstverwaltung schließt nicht aus, dass die hessischen Kommunen der Fach- und Rechtsaufsicht des Landes unterliegen. Dies resultiert aus der Verfassungsvorgabe, wonach die Kommunen verfassungsrechtlich Bestandteil der Länder sind, wenn auch mit der Besonderheit der Selbstverwaltung.

Die Aufsicht des Landes hat mehrere Säulen:

- Bestimmte kommunale Entscheidungen bedürfen der Genehmigung des Landes (z.B. Kreditaufnahmen),
- Kommunale Satzungen sind durch die Aufsichtsbehörden zu würdigen (rechtliche Prüfung und Beanstandung bei festgestellten Rechtsverstößen),
- Fachliche Vorgaben bei Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis,
- Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse und Entscheidungen und Verlangen nach Aufhebung,

– Informationsrecht/-pflicht, Ersatzvornahme und Einsetzung Beauftragter.  
Das Kommunalrecht unterliegt immer noch einer großen Dynamik, sowohl hinsichtlich des Handelns des Gesetzgebers als auch durch fortlaufende Rechtsprechung.

### **Auswirkungen der Corona-Beschränkungen auf die hessischen Kommunen und das Kommunalrecht**

Im März 2020 wurden auf Grund der Covid-19-Pandemie erhebliche Einschränkungen des öffentlichen Lebens vorgenommen. Davon waren auch die Kommunen betroffen, weil Kindergärten, Schulen und kommunale Einrichtungen über mehrere Wochen geschlossen wurden. Infolge der Einschränkungen gab es erhebliche Steuermindereinnahmen für die Kommunen und Mehrausgaben. Diese wurden zumindest teilweise durch Bund und Land ausgeglichen. Auch hat der Gesetzgeber u.a. mit zeitlich befristeten Änderungen im Kommunal- und Haushaltsrecht reagiert.

In Hessen wurde durch ein neues Landesgesetz ein Eilentscheidungsrecht für den Finanzausschuss, der in jeder Gemeinde gesetzlich vorgeschrieben ist, oder wahlweise für einen vom Gemeinderat neu zu bildenden Ausschuss eingeführt. Grundsätzlich kann dieser bei entsprechender Dringlichkeit und nur im absolut notwendigen Maß über alle kommunalen Angelegenheiten entscheiden (vgl. Gesetz zur Sicherung der kommunalen Entscheidungsfähigkeit und zur Verschiebung der Bürgermeisterwahlen vom 24.03.2020, GVBl. 12/2020, S. 201ff. zunächst befristet bis 31. März 2021 und dann bis 30. September 2021 verlängert).

Am 27.05.2020 beschloss das Verwaltungsgericht Darmstadt eine einstweilige Anordnung, wonach es jedenfalls zum vorgesehenen Zeitpunkt am 08.06.2020 nicht zulässig war, im Landkreis Darmstadt-Dieburg den Finanzausschuss anstelle des Kreistags tagen und Entscheidungen treffen zu lassen: Der neu geschaffene § 30a HKO räumt dem Kreistag bzw. dessen Haupt- und Finanzausschuss keinen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung des auf Landkreisebene zuständigen Entscheidungsgremiums ein. Nur wenn wegen der Gesundheitsgefahren ein komplettes Zusammenkommen ausscheidet, sei der Ausschuss entscheidungsbefugt. Derzeit seien aber die Infektionszahlen so niedrig, dass der Kreistag – ggf. in anderen Räumen und unter Einhaltung von Hygieneregeln – zusammentreten könne. Obwohl dies nicht entscheidungserheblich

war, weist das Gericht zudem darauf hin, dass § 30a HKO nur auf Angelegenheiten anwendbar ist, „deren Behandlung aus Gründen des öffentlichen Wohls keinen Aufschub duldet. Warum etwa die Gewährung von Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an Telefon- und Videokonferenzen, die Besetzung einer Ombudsstelle oder die Übernahme von Bürgschaften für Sportvereine derart bedeutsam sind, erschließt sich nicht auf Anhieb. Der Antragsgegner sei an dieser Stelle daran erinnert, dass § 30a HKO keine Allkompetenz für Eilentscheidungen statuiert, sondern ein Tätigwerden des Haupt- und Finanzausschusses nur dann erlaubt, wenn das öffentliche Wohl gefährdet ist.“ (Beschluss vom 27.05.2020, Az.: 3 L 722/20 DA; siehe auch: Hessischer Städte- und Gemeindebund, Entscheidung des Finanzausschusses an Stelle der Gemeindevertretung, 16.06.2020).

## **2. Rechte und Pflichten kommunaler Mandatsträger, Bürgerbeteiligung**

### **2.1 Die Verwaltung der hessischen Kommunen**

Das bundesdeutsche Staatssystem ist von seinem Wesen her nach einem föderalen System zunächst scheinbar vierstufig aufgebaut. Neben der Bundesebene umfasst dieses die Landesebene mit deren mittlerer Verwaltungsebene (in Hessen: Regierungspräsidien) sowie die Kommunalebene, die sich noch einmal in eine Landkreis- sowie Stadt- und Gemeindeebene gliedert.

Verfassungsrechtlich ist jedoch das föderale System der Bundesrepublik nur zweistufig und besteht aus dem Bund und den 16 Ländern. Die Kommunen gehören in ihrer Gesamtheit (Landkreise, Gemeinden) verfassungsrechtlich zu den Ländern. Damit nehmen die Länder auf Bundesebene auch die Interessen ihrer Kommunen wahr. Die Kommunen haben somit auf Bundesebene keine eigene Interessenvertretung.

#### **Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung**

Auch wenn die Kommunen verfassungsrechtlich zu den Ländern gehören, weisen sie eine Reihe von Besonderheiten auf, die zusammengefasst als kommunale Selbstverwaltung definiert werden.

Das Grundgesetz (GG) normiert in Artikel 28 Abs. 2 den Verfassungsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Die Ausgestaltung des Artikels 28 Abs. 2 GG ist Ländersache und wird in den Artikeln 137 und 138 der Hessischen Verfassung (HV) näher geregelt. Diese Landeskompetenz bedeutet aber nicht, dass das Land Hessen bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung völlig frei wäre.

Die Allzuständigkeit der Kommunen für die örtlichen Angelegenheiten wird begrenzt durch den Gesetzesrahmen, der vom Bund und dem Land (zunehmend auch durch die EU) geschaffen wird. Zudem wird der kommunale Zuständigkeitskatalog begrenzt durch die Zuständigkeiten des Bundes (EU) und des Landes.

Damit die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie gesichert ist, müssen gemäß Art. 28 Abs. 3 GG und der Regelungen in der HV den Kommunen definierte Rechte zugestanden werden. Hierzu zählen u.a. die Finanzhoheit, die Planungs- und Organisationshoheit (siehe Checkliste).

### **Merkmale kommunaler Selbstverwaltung**

- **Finanzhoheit:** Die Kommune muss über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um die ihr übertragenen Aufgaben und im angemessenen Umfang auch klassische Selbstverwaltungsaufgaben (umgangssprachlich als „freiwillige Aufgaben“ bezeichnet) finanzieren zu können.
- **Gebietshoheit:** Die Kommune bezieht ihre Hoheitsrechte auf den gesamten Teil des Staatsgebietes, der ihr zugeordnet ist.
- **Personalhoheit:** Die Kommune darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben Beamte und Beschäftigte einsetzen.
- **Planungshoheit:** Es ist Recht und Pflicht der Kommunen, derart vorausschauend zu planen, dass ihr Hoheitsgebiet sich weiterentwickeln kann. Kern ist dabei das Bauplanungsrecht.
- **Verwaltungshoheit:** Die Kommune hat das Recht, die ihr zugeordneten Aufgaben in eigenem Namen und durch eigene Rechtsakte zu erfüllen.
- **Organisationshoheit:** Die Kommunen können selbst entscheiden, in welcher Organisationsstruktur sie ihre Aufgaben erfüllen. Dies schließt auch die Übertragung der Aufgaben auf Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (z.B. Zweckverband) oder kommunale Unternehmen (Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts, private Rechtsform als AG oder GmbH) ein. Auch die Übertragung der Aufgaben auf Dritte (Privatisierung, Freie Träger) ist durch die Organisationshoheit begründet.
- **Satzungsautonomie:** Die Kommune darf innerhalb ihres Gebietes eigene Satzungen bzw. Abgabenregelungen erlassen und damit eigenes Ortsrecht als unterste Stufe der Rechtssetzung schaffen.

### **Der kommunale Aufgabenkatalog**

Der kommunale Aufgabenkatalog kann grob und vereinfacht in drei Säulen gegliedert werden. Zu den verschiedenen Arten von Aufgaben der Kommune gehören:

1. gesetzliche Aufgaben im übertragenen Aufgabenbereich (Weisungsaufgaben),
2. gesetzliche Aufgaben im eigenen Wirkungskreis (Pflichtaufgaben),

3. nicht gesetzliche Aufgaben im Rahmen der örtlichen Allzuständigkeit, begrenzt durch Gesetze und in Abgrenzung zu den anderen föderalen Ebenen (freiwillige Aufgaben).

### ***Zu 1. Weisungsaufgaben***

Den Kommunen können nur durch Gesetz Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden; das Gesetz bestimmt die Voraussetzungen und den Umfang des Weisungsrechts und hat gleichzeitig die Aufbringung der Finanzmittel zu regeln. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen. Die Kommunen sind verpflichtet, das zur Erfüllung der Aufgaben erforderliche Personal und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Beispiele für Weisungsaufgaben sind: Bauordnungsbehörde, Meldewesen, Kfz-Zulassung, ....

Der Katalog der Weisungsaufgaben ist damit exakt bestimmbar.

Das Land übt hier sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht aus.

### ***Zu 2. Pflichtaufgaben***

Zur Wahrnehmung und Umsetzung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind die Kommunen per Gesetz verpflichtet. Bei diesen Selbstverwaltungsaufgaben obliegt es dementsprechend nicht der Kommune zu entscheiden, ob sie diese Aufgabe erfüllt. Allerdings haben die Kommunen ein Ermessen, wie sie diese Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung erfüllen. Nur der Gesetzgeber kann diese Pflichtaufgaben bestimmen. Deshalb sind diese Aufgaben exakt geregelt.

Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zählen beispielsweise der Katastrophenschutz, die Abwasser- und Müllbeseitigung sowie der Bau und die Unterhaltung von Schulen und Kindergärten. Hierfür tragen die Landkreise oder die Gemeinden die finanzielle Verantwortung.

Bei den Pflichtaufgaben ist das Land nur Rechtsaufsicht.

### ***Zu 3. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und Leistungen***

Diese freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind nicht gesetzlich normiert. Sie sind aus der Allzuständigkeit der Kommunen für die örtlichen Angelegenheiten abgeleitet. Zudem erfolgt die Abgrenzung zu den Zuständigkeiten des Landes, des Bundes und der EU. Insofern gibt es auch keinen abschließenden Katalog der freiwilligen Aufgaben.

Über die freiwilligen Aufgaben wird letztlich die kommunale Selbstverwaltung mit Leben erfüllt. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben dienen dem Wohl der Bürger\*innen einer Kommune und können zum Beispiel in Form von kulturellen Angeboten (Museen, Theater, regionaler Bärenpark...), wirtschaftlichen Verbesserungen (Ausbau der Gewerbegebiete, Messen usw.) oder sozialen Hilfen (Suchtberatung, Altenpflege usw.) erfolgen.

Wie groß der Umfang der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben tatsächlich ist, richtet sich individuell nach der finanziellen Leistungsfähigkeit und wirtschaftlichen Stärke der Kommunen. Die Kommunen sind verpflichtet, zunächst die Weisungs- und Pflichtaufgaben zu finanzieren. Stehen darüber hinaus noch Finanzmittel zur Verfügung, können hiervon die freiwilligen Aufgaben finanziert werden.

Die Gerichte haben normiert, dass die Länder sichern müssen, dass ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben noch durch die Kommunen finanzierbar ist. Dies trifft eingeschränkt auch auf Kommunen in der Haushaltskonsolidierung zu.

So entschied der Staatsgerichtshof Niedersachsen 1997 wie folgt: „Der Gesetzgeber darf die kommunale Finanzausstattung aber nicht in einer Weise beeinträchtigen, die den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und dadurch das Recht auf Selbstverwaltung aushöhlt. Die danach gebotene Mindestausstattung ist jedenfalls dann unterschritten, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird.“ (Urteil vom 25.11.1997, AZ: StGH 14/95). Vergleichbare Urteile sind: Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005, AZ: VerfGH 28/03 und Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02. 2012, AZ: VGH N 3/11.

### **Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise**

Es besteht auch die Möglichkeit, dass die Landkreise in Einzelfällen einer kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde finanziell unter die Arme greifen, wenn z.B. der Ort zwar freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen möchte, dies aber aus Geldmangel nicht leisten kann (sogenannte Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise). Dies geschah beispielsweise beim Stadttheater in Gießen, das wegen seiner überregionalen Bedeutung auch aus Mitteln des

Landkreises unterstützt wurde, bevor sich eine entsprechende Gesellschaft gründete.

Die Landkreise in Hessen können zudem Einrichtungen kreisangehöriger Gemeinden oder Zweckverbände in ihre Zuständigkeit übernehmen, wenn dies für eine wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist (vgl. § 19 Hessische Landkreisordnung – HKO). Zur Übernahme derartiger Einrichtungen ist immer ein Beschluss des Kreistags erforderlich. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten. Die Bedingungen der Übernahme können vom Landkreis und den beteiligten Gemeinden durch Vertrag festgesetzt werden. Kommt kein Vertrag zustande, so werden sie von der Aufsichtsbehörde des Landkreises bestimmt.

Hat der Landkreis im Rahmen seines Wirkungsbereichs für einen bestimmten Zweck ausreichend Einrichtungen geschaffen oder von einer kreisangehörigen Gemeinde oder einem Zweckverband übernommen, so kann er beschließen, dass diese Aufgabe für den ganzen Landkreis oder einen Teil des Landkreises zu seiner ausschließlichen Zuständigkeit gehören soll. Für einen solchen Beschluss ist die qualifizierte Mehrheit im Kreistag erforderlich.

### **Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden**

Beim kommunalen Aufgabekatalog ist auch noch zu berücksichtigen, dass im kreisangehörigen Raum eine Aufteilung zwischen Landkreisaufgaben und den Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfolgt. Bei den kreisfreien Städten und eingeschränkt bei den Sonderstatus-Städten erfolgt diese Aufgabenaufspaltung nicht.

### **Unterschiedliche Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung**

Der Grad der Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung ist bei Städten und Gemeinden stärker ausgeprägt als bei den Landkreisen. Dies ist auch verfassungsrechtlich untersetzt. Im Grundgesetz ist z.B. der Begriff „Landkreis“ nicht enthalten. Im Grundgesetz werden die Gemeinden und Gemeindeverbände normiert. Verfassungsrechtlich genießen die Städte und Gemeinden einen höheren Schutz und Stellenwert als Landkreise. Dies kommt u.a. dadurch zum Ausdruck, dass die Landkreise über keine eigenen Gestaltungsoptionen für

Steuereinnahmen verfügen, die Städte und Gemeinden über das Hebesatzrecht sehr wohl.

Die kreisfreien Städte, die auch die Landkreisaufgaben eigenständig wahrnehmen, belegen, dass Landkreise nur dann notwendig sind, wenn die Städte und Gemeinden diese Aufgaben nicht selbst umsetzen können. Die Daseinsberechtigung der Landkreise ist somit (zugespitzt formuliert) die Folge fehlender gemeindlicher Leistungsfähigkeit.

### **Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit**

Beachtet werden muss auch, dass im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (z.B. Zweckverband) Kommunen Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Viele Kommunen haben Aufgaben auch auf kommunale Unternehmen und freie Träger übertragen sowie klassische Privatisierungen vorgenommen. Nachfolgend wird die Verwaltung der hessischen Landkreise dargestellt. Daran schließen sich die vergleichbaren Regelungen für die Städte und Gemeinden an.

### **Kommunalstruktur in Hessen**

#### *Gemeinden*

Nach § 1 Abs. 1 HGO ist die Gemeinde die Grundlage des demokratischen Staates. Sie fördert das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.

Die Gemeinden haben den Rechtsstatus von Gebietskörperschaften.

Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung – Wirkungskreis der Gemeinden, Allzuständigkeit im Rahmen der Gesetze (vgl. § 2 HGO).

Gemeinden können den Status einer Kreisfreien Stadt oder einen Sonderstatus Stadt haben.

#### *Kreisfreie Städte*

Kreisfreie Städte erfüllen in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben als Gemeinden alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen. Die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden sind kreisfrei. Weitere Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern können auf Antrag durch Gesetz zur kreisfreien Stadt erklärt werden (vgl. § 4a Abs. 1 HGO).

### *Sonderstatus-Städte*

Sonderstatus-Städte (vgl. § 4a Abs. 2 HGO) erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden zusätzlich einzelne, ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragene Aufgaben der Landkreise. Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar sind kreisangehörige Sonderstatus-Städte in Hessen.

Weitere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern können auf Antrag durch Beschluss der Landesregierung zur Sonderstatus-Stadt erklärt werden. Dem Antrag ist ein Vorschlag über die künftige Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen der Stadt und dem Landkreis beizufügen. Der Beschluss wird im Staatsanzeiger für das Land Hessen veröffentlicht.

### *Landkreise*

Die kreisangehörigen Gemeinden (einschließlich der Sonderstatus Städte) bilden einen Landkreis. Die Landkreise sind Gebietskörperschaften und demnach Gemeindeverbände (vgl. § 1 Abs. 1 HKO). Die Landkreise verwalten ihr Gebiet nach den Grundsätzen der gemeindlichen Selbstverwaltung. Das Gebiet des Landkreises bildet zugleich den Bezirk der unteren Behörde der Landesverwaltung (§ 1 Abs. 2 HKO).

Die Landkreise nehmen in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, diejenigen öffentlichen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen (§ 2 HKO). Sie unterstützen die kreisangehörigen Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, ergänzen durch ihr Wirken die Selbstverwaltung der Gemeinden und tragen zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Gemeinden bei (Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion). Die Landkreise sollen sich auf diejenigen Aufgaben beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Bevölkerung des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils des Landkreises dienen (Mäßigungsgebot bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere im freiwilligen Bereich).

Die vorhandenen Sonderverwaltungen sind möglichst aufzulösen. Diese sind, wenn sie nicht auf die Gemeindeverwaltung überführt werden, auf die Kreisverwaltungen zu überführen. Neue Sonderverwaltungen sollen grundsätzlich nicht errichtet werden. Die kreisangehörigen Gemeinden und die Sonderstatus Städte (eingeschränkt) müssen den ungedeckten Finanzbedarf der Landkreise über eine steuerkraft- und einwohnerzahlabhängige Kreisumlage finanzieren.

## 2.1.1 Die Verwaltung der hessischen Landkreise

Die Verwaltung der hessischen Landkreise erfolgt durch den Kreistag, den Kreisausschuss, den Landrat und die Kreisbeigeordneten (vgl. § 8 HKO). Der von den wahlberechtigten kreisangehörigen Bürgern gewählte Kreistag ist das oberste Organ des Landkreises. Der Kreistag trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Die laufende Verwaltung hingegen wird vom Kreisausschuss erledigt.

Nach § 8a HKO können für Vertreter von Beiräten, Kommissionen und für Sachverständige in den Organen des Landkreises und seinen Ausschüssen Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden. Die zuständigen Organe des Landkreises können hierzu entsprechende Regelungen festlegen. Die Regelungen zur Verwaltung der hessischen Landkreise sind im 6. Abschnitt der Hessischen Kreisordnung (HKO) normiert.

Nachfolgend werden folgende Stichworte näher erläutert:

- Aufgaben der Landkreise,
- Einrichtungen der Landkreise,
- Der Kreistag,
- Aufgaben des Kreistags,
- Ausschließliche Zuständigkeiten des Kreistags,
- Kontrollfunktion des Kreistags,
- Akteneinsichtsrecht des Kreistags,
- Fragerecht im Kreistag und Kreisausschuss,
- Unterrichtungspflicht des Kreisausschusses gegenüber dem Kreistag,
- Kreistagsabgeordnete,
- Amtsantrittshindernisse für Kreistagsabgeordnete,
- Keine Behinderung der Bewerbung und Mandatsausübung als Kreistagsabgeordneter,
- Freistellungsanspruch für Kreistagsmitglieder,
- Fortbildungsurlaub für Kreistagsmitglieder,
- Entschädigung für Kreistagsmitglieder,
- Fraktionen im Kreistag,
- Fraktionsmittel,
- Eilentscheidung durch den Finanzausschuss,
- Eilentscheidung des Finanzausschusses im Umlaufverfahren,

- Unterrichtung des Kreistags über Eilentscheidungen des Finanzausschusses,
- Aufnahme der Eilentscheidung des Finanzausschusses in die Tagesordnung der nächsten Kreistagssitzung,
- Aufhebung der Eilentscheidung des Finanzausschusses durch den Kreistag,
- Kreistagsvorsitzender,
- Einberufung des Kreistags,
- Ladungsfrist für den Kreistag,
- Ausschussbildung,
- Pflichtiger Finanzausschuss,
- Beschließende Ausschüsse,
- Ausschussberichte im Kreistag,
- Besetzung der Kreistagsausschüsse,
- Beanstandungsrecht und -pflicht des Landrats,
- Kreisausschuss,
- Beanstandungsrecht des Kreisausschusses,
- Einführung und Verpflichtung der Mitglieder des Kreisausschusses,
- Aufgaben des Kreisausschusses,
- Das Verfahren/die Geschäftsordnung des Kreisausschusses,
- Kommissionen des Kreisausschusses,
- Der Landrat,
- Wahlverfahren für den Landrat,
- Kreisbeigeordnete,
- Hauptamtliche Kreistagabgeordnete,
- Wahlverfahren für hauptamtliche Kreisbeigeordnete,
- Ehrenamtliche Kreisbeigeordnete,
- Rechtsverhältnisse des Landrats und des Beigeordneten,
- Voraussetzungen für die Wählbarkeit von Landrat und Kreisbeigeordneten, Ausschließungsgründe,
- Aufgaben des Landrats,
- Eilentscheidungsrecht des Landrats,
- Vertretung des Landrats,
- Vertretung des Landkreises,
- Erklärungen des Landkreises,
- Personalhoheit, -zuständigkeit und -angelegenheiten,
- Widerspruch (Beanstandungen) und Anrufung des Kreistags,
- Erzwingung eines Disziplinarverfahrens gegen den Landrat und die Kreisbeigeordneten durch den Kreistag,

- Abberufung hauptamtlicher Kreisbeigeordneter,
- Abwahl des Landrats,
- Ruhestand Landrat auf Antrag aus besonderen Gründen,
- Ansprüche gegen Mitglieder des Kreisausschusses,
- Verträge mit Mitgliedern des Kreisausschusses und Kreistagsabgeordneten,
- Kreisbedienstete,
- Frauenbüro oder vergleichbare Einrichtung zur Sicherung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern,
- Ausländerbeirat,
- Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

### **Aufgaben der Landkreise**

Die hessischen Landkreise sind Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände (vgl. § 1 HKO). Sie verwalten ihr Gebiet nach den Grundsätzen der gemeindlichen Selbstverwaltung. Es gibt also keine gesonderten Verwaltungsgrundsätze für die Landkreise.

Die Landkreise nehmen in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, diejenigen öffentlichen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen (vgl. § 2 HKO).

Die Landkreise fördern die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben, ergänzen durch ihr Wirken die Selbstverwaltung der Gemeinden und tragen zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Gemeinden bei (Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion).

Die Landkreise sollen sich auf diejenigen Aufgaben beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Bevölkerung des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils des Landkreises dienen. Neue Aufgaben (Pflichten) können den Landkreisen nur durch Gesetz auferlegt werden (§ 3 HKO). Bei der Übertragung neuer Aufgaben muss der Gesetzgeber auch deren auskömmliche Finanzierung regeln. Weitere Eingriffe in die Rechte der Landkreise sind nur durch Gesetz zulässig.

Den Landkreisen können durch Gesetz Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (§ 4 HKO). In dem dafür notwendigen Gesetz sind die Voraussetzungen und der Umfang des Weisungsrechts sowie die auskömmliche Fi-

nanzierung zu regeln. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen. Die Landkreise sind verpflichtet, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Einrichtungen und das notwendige Personal zur Verfügung zu stellen.

Für die Auftragsangelegenheiten nimmt der Landrat die Aufgaben als Kreisordnungsbehörde wahr. Dem Landrat können dabei auch nur durch Gesetz weitere Aufgaben als Auftragsangelegenheit übertragen werden. Auch hier ist im Gesetz die angemessene Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung zu regeln.

Der Landrat nimmt die Aufgaben in alleiniger Verantwortung wahr. Die Beteiligung des Kreistags und des Kreisausschusses ist jedoch in allen damit im Zusammenhang stehenden haushalts- und personalrechtlichen Angelegenheiten gegeben. Über die Vertretung des Landkreises nach außen durch den Kreisausschuss (§ 45 HKO) ist dieser letztlich auch im Bereich der Auftragsangelegenheiten beteiligt. In den Auftragsangelegenheiten können die Fachaufsichtsbehörden des Landes dem ihrer Aufsicht unterstellten Landrat Weisungen auch im Einzelfall erteilen. Wenn es den Umständen des Einzelfalls nach erforderlich ist, können die Aufsichtsbehörden die Befugnisse der ihrer Aufsicht unterstellten Behörde ausüben. Das Gesetz enthält keine Aufzählung der kreislichen Aufgaben.

### **Einrichtungen der Landkreise**

Der Landkreis hat die Aufgabe, im Rahmen seines Wirkungsbereichs und in den Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit die für die kreisangehörigen Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen (§ 16 HKO).

(1) Die kreisangehörigen Einwohner sind im Rahmen der bestehenden Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen des Landkreises zu benutzen, und verpflichtet, zu deren Finanzierung im angemessenen Umfang beizutragen.

(2) Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht im Landkreis wohnen, sind in gleicher Weise berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen zu benutzen, die im Landkreis für Grundbesitzer und Gewerbetreibende bestehen, und verpflichtet, für ihren Grundbesitz oder Gewerbebetrieb im Kreisgebiet zur Finanzierung der Kreislasten beizutragen.

(3) Diese Vorschriften gelten entsprechend für juristische Personen und für Personenvereinigungen (vgl. § 17 HKO).

### **Der Kreistag**

Nach § 21 der HKO besteht der Kreistag aus den in allgemeiner, freier, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl gewählten Kreistagsabgeordneten. Die Bezeichnung „Kreistagsabgeordnete“ ist rechtlich umstritten, weil dadurch der Eindruck erweckt wird, es würde sich um parlamentarische Abgeordnete der Legislative handeln. Tatsächlich sind aber Mitglieder des Kreistags keine Parlamentarier der Legislative sondern vielmehr Mitglieder eines Exekutivorgans (Verwaltungsorgans), hier des Kreistags. Für das Wahlverfahren zum Kreistag gelten die Bestimmungen des Hessischen Kommunalwahlgesetzes. Auf das Wahlverfahren wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen, da sich der Leitfaden an die bereits gewählten Kreistagsabgeordneten wendet.

Die Zahl der Kreistagsabgeordneten ist in § 25 HKO geregelt und beträgt in Landkreisen

	bis zu 100.000 Einwohnern	51
von 100.001	bis zu 150.000 Einwohnern	61
von 150.001	bis zu 200.000 Einwohnern	71
von 200.001	bis zu 300.000 Einwohnern	81
von 300.001	bis zu 400.000 Einwohnern	87
	über 400.000 Einwohner	93.

Durch die Hauptsatzung kann nach § 25 Abs. 2 HKO bis spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit die Zahl der Kreistagsabgeordneten auf die für die nächst niedrigere Größengruppe maßgebliche oder eine dazwischen liegende ungerade Zahl festgelegt werden, in der niedrigsten Einwohnergrößenklasse kann die Zahl der Kreistagsabgeordneten bis auf 41 abgesenkt werden. Die Änderung muss mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschlossen werden und gilt ab der nächsten Wahlzeit.

### **Aufgaben des Kreistags**

Die Aufgaben des Kreistags sind in § 29 HKO geregelt. Der Kreistag beschließt demnach über die Angelegenheiten des Landkreises, soweit in der HKO nichts

anderes geregelt ist. Der Kreistag kann die Beschlussfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten auf den Kreisausschuss oder einen Ausschuss nach § 33 HKO übertragen.

### **Ausschließliche Zuständigkeiten des Kreistags**

Dies gilt jedoch nicht für die nachfolgend aufgeführten Angelegenheiten (vgl. § 30 HKO). Diese verbleiben immer beim Kreistag:

- die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- die aufgrund der Gesetze von dem Kreistag vorzunehmenden Wahlen,
- die Änderung der Kreisgrenzen,
- die Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen für die Einstellung, Beförderung, Entlassung und Besoldung der Beamten und der Arbeitnehmer des Landkreises im Rahmen des allgemeinen Beamten- und Arbeitsrechts,
- der Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen,
- die Festsetzung des Investitionsprogramms und der Erlass der Haushaltsatzung,
- die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen nach näherer Maßgabe des § 100 der Hessischen Gemeindeordnung,
- die Beratung des Jahresabschlusses (§ 112 der Hessischen Gemeindeordnung) und die Entlastung des Kreisausschusses,
- die Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte, die für größere Teile der Kreisbevölkerung von Bedeutung sind,
- die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie eine unmittelbare Beteiligung oder mittelbare Beteiligung von größerer Bedeutung an diesen,
- die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder wirtschaftlichen Unternehmen, an denen der Landkreis unmittelbar oder mittelbar mit größerer Bedeutung beteiligt ist,
- die Errichtung, die Änderung des Zwecks und die Aufhebung einer Stiftung sowie die Entscheidung über den Verbleib des Stiftungsvermögens,
- die Übernahme von Bürgschaften, der Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellung anderer Sicherheiten für Dritte sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleichkommen,
- die Zustimmung zur Bestellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts

sowie die Erweiterung der Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts über die in § 131 der Hessischen Gemeindeordnung genannten hinaus,

- die Genehmigung der Verträge von Mitgliedern des Kreisausschusses und von Kreistagsabgeordneten mit dem Landkreis im Falle des § 50 Abs. 2 HKO (Verträge nach feststehendem Tarif oder Verträge zu Geschäften der laufenden Verwaltung, die für den Landkreis unerheblich sind, bedürfen dieser Genehmigung nicht),
- die Führung eines Rechtsstreits von größerer Bedeutung und der Abschluss von Vergleichen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt,
- die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht, insbesondere im Falle des § 19 HKO (Übernahme von Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und kommunaler Zweckverbände).

Der Kreistag kann Angelegenheiten, deren Beschlussfassung er auf andere Kreisorgane übertragen hat, jederzeit wieder an sich ziehen.

### **Kontrollfunktion des Kreistags**

Der Kreistag überwacht nach § 29 HKO die gesamte Verwaltung des Landkreises, mit Ausnahme der Erfüllung der Auftragsangelegenheiten im Sinne des § 4 Abs. 2 (demnach nimmt ausschließlich der Landrat ohne Beteiligung des Kreistags diese Aufgaben wahr). Der Kreistag überwacht auch die Geschäftsführung des Kreisausschusses, insbesondere die Verwendung der Kreiseinnahmen.

### **Akteneinsichtsrecht des Kreistags**

Der Kreistag kann zum Zweck der Überwachung der Verwaltung in bestimmten Angelegenheiten vom Kreisausschuss in dessen Amtsräumen Einsicht in die Akten durch einen von ihm gebildeten oder bestimmten Ausschuss fordern; der Ausschuss ist zu bilden oder zu bestimmen, wenn es ein Viertel der Kreistagsabgeordneten oder eine Fraktion verlangen. Kreistagsabgeordnete, die von der Beratung oder Entscheidung einer Angelegenheit ausgeschlossen sind (persönliche Betroffenheit nach § 18 Abs. 1 HKO), haben jedoch kein Akteneinsichtsrecht.

### **Fragerecht im Kreistag und Kreisausschuss**

Die Überwachung der Verwaltung erfolgt zudem durch die Ausübung des Fragerechts zu den Tagesordnungspunkten in den Sitzungen des Kreistags, durch schriftliche oder elektronische Anfragen und zudem aufgrund eines Beschlusses des Kreistags durch Übersendung von Ergebnisniederschriften der Sitzungen

des Kreisausschusses an den Vorsitzenden des Kreistags und die Vorsitzenden der Fraktionen. Der Kreisausschuss ist verpflichtet, Anfragen der Kreistagsabgeordneten und der Fraktionen zu beantworten.

### **Unterrichtungspflicht des Kreisausschusses gegenüber dem Kreistag**

Der Kreisausschuss hat nach § 29 Abs. 3 HKO zudem unaufgefordert den Kreistag über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten laufend zu unterrichten und ihm wichtige Anordnungen der Aufsichtsbehörde sowie alle Anordnungen, bei denen die Aufsichtsbehörde dies ausdrücklich bestimmt hat, mitzuteilen. Zu klären ist dabei im Rahmen der Selbstverwaltung, was wichtige Verwaltungsangelegenheiten und Anordnungen sind.

### **Kreistagsabgeordnete**

Die Kreistagsabgeordneten werden nach § 26 HKO für fünf Jahre gewählt (Wahlzeit). Unberührt bleiben die besonderen Bestimmungen für Wiederholungs- und Nachwahlen. Die Neuwahl muss vor Ablauf der Wahlzeit stattfinden. Die Kreistagsabgeordneten üben ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge und Wünsche der Wähler nicht gebunden (vgl. § 28 HKO). Kreistagsabgeordnete sind ehrenamtlich tätig.

### **Amtsantrittshindernisse für Kreistagsabgeordnete**

Kreistagsabgeordnete können nach § 27 HKO nicht sein:

- a) hauptamtliche Beamte und haupt- und nebenberufliche Arbeitnehmer ab der Entgeltgruppe 9b der Entgeltordnung zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im kommunalen Bereich
  - des Landkreises,
  - einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts, an der der Landkreis maßgeblich beteiligt ist,
  - des Landes, die unmittelbar Aufgaben der Staatsaufsicht (Kommunal- und Fachaufsicht) über den Landkreis wahrnehmen,
- b) leitende Arbeitnehmer einer Gesellschaft oder einer Stiftung des bürgerlichen Rechts, an der der Landkreis maßgeblich beteiligt ist.

### **Keine Behinderung der Bewerbung und Mandatsausübung als Kreistagsabgeordneter**

Nach § 28a Abs. 1 HKO darf niemand gehindert werden, sich um ein Mandat

als Kreistagsabgeordneter zu bewerben oder es auszuüben (Sicherung der Mandatsausübung). Benachteiligungen am Arbeitsplatz im Zusammenhang mit der Bewerbung um ein Mandat oder der Ausübung eines Mandats sind unzulässig. Entgegenstehende Vereinbarungen sind nichtig. Für beschäftigte Kreistagsabgeordnete außerhalb des öffentlichen Dienstes gelten zudem folgende Bestimmungen:

Die Arbeitsverhältnisse von Kreistagsabgeordneten können vom Arbeitgeber nur aus wichtigem Grund gekündigt werden; das gilt nicht für Kündigungen während der Probezeit (vgl. § 28a Abs. 2 HKO).

Der Kündigungsschutz beginnt mit der Aufstellung des Bewerbers durch das dafür zuständige Gremium. Er gilt ein Jahr nach Beendigung des Mandats fort. Gehörte der Kreistagsabgeordnete weniger als ein Jahr dem Kreistag an, besteht Kündigungsschutz für sechs Monate nach Beendigung des Mandats. Der Kreistagsabgeordnete ist auf dem bisherigen Arbeitsplatz zu belassen (vgl. § 28a Abs. 3 HKO).

Die Umsetzung auf einen anderen gleichwertigen Arbeitsplatz oder an einen anderen Beschäftigungsort ist nur zulässig, wenn der Kreistagsabgeordnete zustimmt oder dem Arbeitgeber eine Belassung auf dem bisherigen Arbeitsplatz oder an dem bisherigen Beschäftigungsort bei Abwägung aller Umstände nicht zugemutet werden kann.

Die niedrigere Eingruppierung des Kreistagsabgeordneten auf dem bisherigen oder zukünftigen Arbeitsplatz ist ausgeschlossen. Dies gilt für den Zeitraum der Aufstellung des Bewerbers durch das dafür zuständige Gremium und gilt ein Jahr nach Beendigung des Mandats fort.

### **Freistellungsanspruch für Kreistagsmitglieder**

Nach § 28a Abs. 4 HKO ist dem Kreistagsabgeordneten die für die Mandatsausübung erforderliche Freistellung von der Arbeit zu gewähren.

### **Fortbildungsurlaub für Kreistagsmitglieder**

Dem Kreistagsabgeordneten ist unabhängig von der Freistellung jährlich bis zu zwei Wochen Urlaub für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen im Zusammenhang mit dem Mandat zu gewähren (§28a Abs. 4 HKO).

## **Entschädigung für Kreistagsmitglieder**

Die Entschädigung des Verdienstausfalls für Kreistagsabgeordnete richtet sich für die ehrenamtliche Tätigkeit nach den Bestimmungen der §§ 21 (ehrenamtliche Tätigkeit), 23 bis 27 (Ablehnungsgründe, Verschwiegenheitsverpflichtung, Treuepflicht, Anzeigepflicht, Entschädigung) der Hessischen Gemeindeordnung.

§ 25 (persönliche Beteiligung) und § 26a (Mitgliedschaft oder eine entgeltliche oder ehrenamtliche Tätigkeit in einer Körperschaft, Anstalt, Stiftung, Gesellschaft, Genossenschaft oder in einem Verband) der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend auch für die hauptamtliche Tätigkeit im Landkreis.

## **Fraktionen im Kreistag**

Kreistagsabgeordnete können sich zu einer Fraktion zusammenschließen (vgl. § 26a HKO). Die Fraktionsbildung ist damit unabhängig vom ursprünglichen Wahlvorschlag möglich. Dies ist politiktheoretisch umstritten, weil dadurch der Wählerwille keine Berücksichtigung findet (Spannungsfeld zum Demokratieprinzip). Eine Fraktion kann Kreistagsabgeordnete, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen. Das Nähere über die Bildung einer Fraktion, die Fraktionsstärke, ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Kreistags sind in der Geschäftsordnung zu regeln.

Eine Fraktion muss aus mindestens drei Kreistagsabgeordneten bestehen. Bis 2020 betrug die Mindestgröße 2 Kreistagsabgeordnete.

Eine Fraktion kann Mitglieder des Kreisausschusses und sonstige Personen beratend zu ihren Sitzungen hinzuziehen.

Die Bildung einer Fraktion, ihre Bezeichnung, die Namen der Mitglieder und Hospitanten sowie des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter sind dem Vorsitzenden des Kreistags und dem Kreisausschuss mitzuteilen. Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Kreistag mit; sie können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen.

## **Fraktionsmittel (§ 26a HKO)**

Der Landkreis kann den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. Auf

diese Fraktionsmittel besteht insofern kein gesetzlicher Rechtsanspruch. Die Gewährung der Mittel liegt im Ermessen der Kreistage. Die Fraktionsmittel sind in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen. Über ihre Verwendung ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.

### **Eilentscheidung durch den Finanzausschuss**

In dringenden Angelegenheiten entscheidet nach § 30 a HKO, soweit der Kreistag für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss eingerichtet hat, der Finanzausschuss an Stelle des Kreistags, wenn die vorherige Entscheidung des Kreistags nicht eingeholt werden kann und Gründe des öffentlichen Wohls keinen Aufschub dulden (sogenannte Eilentscheidung). Der Finanzausschuss kann in diesem Fall in nichtöffentlicher Sitzung tagen.

### **Eilentscheidung des Finanzausschusses im Umlaufverfahren (§ 30 a HKO)**

Die Entscheidung kann im Umlaufverfahren getroffen werden. Unterliegt die ersetzte Entscheidung einer besonderen Mehrheitsanforderung, so gilt diese auch für die Eilentscheidung des Finanzausschusses.

### **Unterrichtung des Kreistags über Eilentscheidung des Finanzausschusses (§ 30a HKO)**

Über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung ist der Vorsitzende des Kreistags unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu unterrichten.

### **Aufnahme der Eilentscheidung des Finanzausschusses in die Tagesordnung der nächsten Kreistagssitzung (§ 30 a HKO)**

Die Angelegenheit, zu der die Eilentscheidung getroffen wurde, ist in die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Kreistags aufzunehmen.

### **Aufhebung der Eilentscheidung des Finanzausschusses durch den Kreistag (§ 30 a HKO)**

Der Kreistag kann in seiner nächsten Sitzung die Eilentscheidung wieder aufheben, jedoch nur soweit wie durch ihre Ausführung/Umsetzung bereits keine nicht mehr rückgängig zu machenden Rechte Dritter entstanden sind. Bei den Eilentscheidungen ist wieder zu klären, was dringende Entscheidungen sind, die keinen Aufschub dulden. Eine plausible Abgrenzung ist folgende: Die Entscheidung ist auch nicht unter Einhaltung der verkürzten Ladungsfrist durch

das zuständige Gremium (Kreistag, Ausschuss) möglich. Diese verkürzte Ladungsfrist beträgt drei Tage (vgl. § 32 HKO).

### **Kreistagsvorsitzender**

Der Kreistag wählt nach § 31 Abs. 1 HKO in der ersten Sitzung nach der Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen oder mehrere Vertreter. Die Zahl der Vertreter bestimmt die Hauptsatzung. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt das an Jahren älteste Mitglied des Kreistags den Vorsitz. Das Amt des Vorsitzenden endet, wenn es der Kreistag mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschließt. Das Gleiche gilt für seine Vertreter.

Der Vorsitzende repräsentiert nach § 31 Abs. 3 HKO den Kreistag in der Öffentlichkeit. Er wahrt die Würde und die Rechte des Kreistags. Der Vorsitzende fördert die Arbeiten des Kreistags gerecht und unparteiisch (vgl. § 31 Abs. 4 HKO). In diesem Rahmen kann er die Kreisangehörigen über das Wirken des Kreistags informieren.

In der Erledigung seiner Aufgaben unterstützt ihn der Kreisausschuss. Die erforderlichen Finanz- und Sachmittel sind dem Vorsitzenden des Kreistags zur Verfügung zu stellen.

### **Einberufung des Kreistags (§ 32 HKO)**

Der Kreistag tritt zum ersten Mal binnen zwei Monaten nach Beginn der Wahlzeit, im Übrigen so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens viermal im Jahr. Im Übrigen gelten für sein Verfahren die Vorschriften der §§ 52 bis 55, § 56 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, §§ 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

### **Ladungsfrist für den Kreistag (§ 32 HKO)**

Die Ladungsfrist beträgt grundsätzlich zwei Wochen. Der Vorsitzende kann die Ladungsfrist in eiligen Fällen bis auf drei Tage abkürzen.

### **Ausschussbildung (§ 33 HKO)**

Der Kreistag kann zur Vorbereitung seiner Beschlüsse Ausschüsse aus seiner Mitte bilden und Aufgaben, Mitgliederzahl und Besetzung der Ausschüsse bestimmen. Der Kreistag kann jederzeit Ausschüsse auflösen und neu bilden.

### **Pflichtiger Finanzausschuss (§ 33 Abs. 1 HKO)**

Ein Finanzausschuss ist zu bilden.

### **Beschließende Ausschüsse (§ 33 Abs. 1 HKO)**

Der Kreistag kann bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten den Ausschüssen widerruflich zur endgültigen Beschlussfassung übertragen. Die Aufgaben, die nach § 30 HKO in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreistags fallen, dürfen auch nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden.

### **Ausschussberichte im Kreistag (§ 30 HKO)**

Die Ausschüsse haben über ihre Tätigkeit im Kreistag Bericht zu erstatten.

### **Besetzung der Kreistagsausschüsse**

Für die Besetzung der Kreistagsausschüsse gelten die Vorschriften für die Besetzung der Ausschüsse der Gemeindevertretung nach § 62 Abs. 2 bis 6 der Hessischen Gemeindeordnung.

### **Beanstandungsrecht und -pflicht des Landrats**

Verletzt ein Beschluss des Kreistags das Recht, so hat ihm der Landrat zu widersprechen. Bei Rechtsverletzungen hat der Landrat also eine Beanstandungspflicht. Ein Beanstandungsermessen hat der Landrat, wenn er meint, ein Kreistagsbeschluss gefährdet das Wohl des Landkreises. Der Landrat kann also widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl des Landkreises gefährdet.

Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden des Kreistags ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung; über die strittige Angelegenheit ist in einer neuen Sitzung des Kreistags, die mindestens drei Tage nach der ersten liegen muss, nochmals zu beschließen.

Verletzt auch der neue Beschluss das Recht, muss der Landrat ihn unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb einer Woche nach Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden des Kreistags beanstanden. Die Beanstandung ist schriftlich zu begründen. Sie hat aufschiebende Wirkung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe, dass ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) nicht stattfindet. Die strittige Entschei-

dung geht also direkt an das zuständige Verwaltungsgericht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben der Kreistag und der Landrat die Stellung von Verfahrensbeteiligten. Die aufschiebende Wirkung der Beanstandung bleibt bestehen.

Das beschriebene Beanstandungsverfahren gilt entsprechend auch für den Beschluss eines Ausschusses (§ 34 Abs. 3 HKO). In diesen Fällen hat jedoch der Kreistag über den Widerspruch zu entscheiden.

### **Kreisausschuss**

Der Landkreis muss einen Kreisausschuss bilden (§ 36 HKO). Der Kreisausschuss besteht aus dem Landrat als Vorsitzenden, dem Ersten und weiteren ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, dass die Stellen von Kreisbeigeordneten hauptamtlich zu verwalten sind. Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf die der ehrenamtlichen nicht übersteigen. Die Zahl der ehrenamtlichen Kreisbeigeordnetenstellen kann vor der Wahl der Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Kreistags herabgesetzt werden.

Die Mitglieder des Kreisausschusses dürfen nicht gleichzeitig Kreistagsabgeordnete sein. Das gilt nicht für Mitglieder des Kreisausschusses, die gemäß § 37a Abs. 3 HKO nur temporär die Amtsgeschäfte weiterführen.

Bei der Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten, die neben dem Landrat und den hauptamtlichen Beigeordneten den Kreisausschuss bilden, kommen die Bestimmungen des § 55 HGO (über § 32 HKO) zur Anwendung. Nach § 55 Abs. 1 HGO sind mehrere gleichartige unbesoldete Stellen in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu besetzen. Die Stellen von ehrenamtlichen Beigeordneten sind gleichartige Stellen.

Haben sich alle Gemeindevertreter (Kreistagsmitglieder) bei einer Wahl, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorzunehmen wäre, auf einen einheitlichen Wahlvorschlag geeinigt, ist der einstimmige Beschluss der Gemeindevertretung (des Kreistags) über die Annahme dieses Wahlvorschlags ausreichend; Stimmenthaltungen sind dabei unerheblich. Gewählt wird schriftlich und geheim aufgrund von Wahlvorschlägen aus der Mitte der Gemeindevertretung (des Kreistags).

Wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, finden für das Wahlverfahren die Vorschriften des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) entsprechend Anwendung. Dadurch ist der Kreisausschuss in Bezug auf die ehrenamtlichen Beigeordneten spiegelbildlich zum Kreistag besetzt, soweit die Wahlvorschläge jeweils von den Fraktionen kommen. Diese Spielbildlichkeit wird jedoch durch den Landrat und die hauptamtlichen Beigeordneten nivelliert. Dabei sind aber auch gemeinsame Wahlvorschläge möglich.

In dem Zusammenhang ist auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2010 hinzuweisen. Demnach verletzt die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge (also mehrere Fraktionen oder einzelne Mitglieder reichen einen gemeinsamen Vorschlag ein) zur Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats (Kreisausschusses) und die Anwendung der „Mehrheitsklausel“ den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht, so die Urteilsgründung.

Nach dem Grundgesetz gelte der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im kommunalen Bereich nur für die Gemeindevertretung (Kreistag) und für die Wahl ihrer Unter- und Hilfsorgane wie etwa der Ausschüsse. Auf die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands (Kreisausschusses) könne der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht übertragen werden. Bei dem Gemeindevorstand (Kreisausschuss) handele es sich um ein Verwaltungsorgan, das gegenüber der Gemeindevertretung (Kreistag) eigenständig sei und über eigene Verwaltungsaufgaben und -zuständigkeiten verfüge. Seine Mitglieder müssten weder aus der Gemeindevertretung (dem Kreistag) gewählt werden noch gehörten sie der Vertretung an. Auch die Chancengleichheit der Fraktionen, die Wahlrechtsgleichheit und das Demokratieprinzip seien nicht verletzt. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. April 2010 – 8 C 18.08:

<https://www.rechtslupe.de/verwaltungsrecht/gemeinsame-wahlvorschlaege-zum-hessischen-gemeindevorstand-318378>

### **Beanstandungsrecht des Kreisausschusses**

Unterlässt es der Landrat, innerhalb der ihm eingeräumten Frist einem Beschluss des Kreistags oder eines Ausschusses zu widersprechen oder einen Beschluss des Kreistags zu beanstanden, so hat der Kreisausschuss Beanstandungspflicht und -recht (vgl. § 34 Abs. 4 HKO). Die Widerspruchs- und Beanstandungsfrist beginnen für den Kreisausschuss mit Ablauf der entsprechenden Frist für den Landrat. Erhebt der Kreistag gegen die Beanstandung Klage, so ist

an Stelle des Landrats der Kreisausschuss am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt.

### **Einführung und Verpflichtung der Mitglieder des Kreisausschusses (§ 40 HKO)**

Der Landrat und die Kreisbeigeordneten werden spätestens sechs Monate nach ihrer Wahl von dem Vorsitzenden des Kreistags in öffentlicher Sitzung in ihr Amt eingeführt und durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet. Für die Amtseinführung und Verpflichtung gelten die Vorschriften des § 46 Abs. 2 und 3 der Hessischen Gemeindeordnung.

### **Aufgaben des Kreisausschusses (§ 41 HKO)**

Der Kreisausschuss ist die Verwaltungsbehörde des Landkreises. Er besorgt nach den Beschlüssen des Kreistags im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung des Landkreises. Er hat insbesondere

- die Gesetze und Verordnungen sowie die im Rahmen der Gesetze erlassenen Weisungen der Aufsichtsbehörde auszuführen,
- die Beschlüsse des Kreistags vorzubereiten und auszuführen,
- die ihm nach diesem Gesetz obliegenden und die ihm vom Kreistag allgemein oder im Einzelfall zugewiesenen Kreisangelegenheiten zu erledigen,
- die öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Betriebe des Landkreises und das sonstige Kreisvermögen zu verwalten,
- die Kreisabgaben nach den Gesetzen und nach den Beschlüssen des Kreistags auf die Verpflichteten zu verteilen und ihre Beitreibung zu bewirken sowie die Einkünfte des Landkreises einzuziehen,
- den Haushaltsplan und das Investitionsprogramm aufzustellen, das Kas- sen- und Rechnungswesen zu überwachen,
- den Landkreis zu vertreten, den Schriftwechsel zu führen und die Kreisurkunden zu vollziehen.

### **Das Verfahren/die Geschäftsordnung des Kreisausschusses (§ 42 HKO)**

Für das Verfahren des Kreisausschusses gelten die Bestimmungen der §§ 67 bis 69 (Beschlussfassung, Beschlussfähigkeit, Einberufung) der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

### **Kommissionen des Kreisausschusses (§ 43 HKO)**

Der Kreisausschuss kann zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung ein-

zelter Geschäftsbereiche sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge Kommissionen bilden, die ihm unterstehen. Die Vorschriften des § 72 Abs. 2 bis 4 (Kommissionen des Gemeindevorstands) der Hessischen Gemeindeordnung gelten entsprechend.

### **Der Landrat**

Der Landrat wird von den wahlberechtigten Kreisangehörigen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Wählbar zum Landrat sind Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes und Unionsbürger, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben. Die Amtszeit des Landrats beträgt sechs Jahre (§ 37 Abs. 3 HKO). Die Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung über die Weiterführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit (§ 41 HGO) gelten entsprechend.

### **Wahlverfahren für den Landrat**

Die Wahl des Landrats ist frühestens sechs und spätestens drei Monate vor Freiwerden der Stelle, bei unvorhergesehenem Freiwerden der Stelle spätestens nach vier Monaten durchzuführen (§ 38 Abs. 4 HKO). Die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten ist frühestens sechs Monate vor Ablauf der Amtszeit zulässig und soll spätestens drei Monate vor Ablauf der Amtszeit vorgenommen sein.

### **Kreisbeigeordnete**

Die Kreisbeigeordneten werden vom Kreistag gewählt (§ 37 Abs. 1 HKO). Für die Wahl gilt § 55 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

### **Hauptamtliche Kreisbeigeordnete (§ 37a HKO)**

Für die hauptamtlichen Kreisbeigeordneten sind Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes und Unionsbürger, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben, wählbar. Die Amtszeit der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten beträgt sechs Jahre.

### **Wahlverfahren für hauptamtliche Kreisbeigeordnete**

Die Wahl der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten wird durch einen Ausschuss des Kreistags vorbereitet (§ 38 Abs. 2 HKO). Die Sitzungen dieses Ausschusses

sind nicht öffentlich. Über das Ergebnis der Sitzungen dürfen Auskünfte nur an Mitglieder des Kreistags und des Kreisausschusses erteilt werden.

Die Stellen der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten sind öffentlich auszuschreiben. Der Ausschuss hat die Bewerbungen zu sichten und über das Ergebnis seiner Arbeit in einer öffentlichen Sitzung des Kreistags zu berichten. Zum hauptamtlichen Kreisbeigeordneten kann nur gewählt werden, wer sich auf die Ausschreibung hin beworben hat. Dies gilt auch für die Wiederwahl.

### **Ehrenamtliche Kreisbeigeordnete (§ 37a HKO)**

Ehrenamtliche Kreisbeigeordnete werden für die Dauer der Wahlzeit des Kreistags gewählt. Sie scheiden vorzeitig aus, wenn sie zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig werden; der Kreistag stellt das Ausscheiden fest. Für ehrenamtliche Kreisbeigeordnete gelten auch die Bestimmungen der uneingeschränkten Amtsausübung nach § 28a HKO.

Die Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung über die Wiederwahl (§ 39a Abs. 3) und die Weiterführung der Amtsgeschäfte nach Ablauf der Amtszeit (§ 41) gelten entsprechend für die Kreisbeigeordneten.

### **Rechtsverhältnisse des Landrats und des Beigeordneten (§ 37b HKO)**

Für die Rechtsverhältnisse des Landrats und des Beigeordneten gelten die §§ 40 und 40a der Hessischen Gemeindeordnung.

### **Voraussetzungen für die Wählbarkeit von Landrat und Kreisbeigeordneten, Ausschließungsgründe (§ 39 HKO)**

Für die Wählbarkeit als ehrenamtlicher Kreisbeigeordneter oder zu einem anderen Ehrenamt gilt die Vorschrift des § 23 HKO (mindestens 18 Jahre alt und drei Monate mit Hauptwohnsitz im Landkreis wohnhaft). Landrat oder Kreisbeigeordneter kann nicht sein:

- wer gegen Entgelt im Dienst des Landkreises steht,
- wer gegen Entgelt im Dienst einer Körperschaft, Anstalt, Stiftung oder Gesellschaft steht, an der der Landkreis maßgeblich beteiligt ist,
- wer als hauptamtlicher Beamter oder als haupt- oder nebenberuflicher Arbeitnehmer des Landes unmittelbar Aufgaben der Staatsaufsicht (Kommunal- und Fachaufsicht) über den Landkreis wahrnimmt,
- wer Bürgermeister oder Beigeordneter einer Gemeinde des Landkreises ist.

Die Vorschrift des § 43 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung gilt auch für Landräte und Beigeordnete, d. h., sie dürfen nicht bis zum zweiten Grad verwandt sein.

### **Aufgaben des Landrats (§ 44 HKO)**

Der Landrat bereitet die Beschlüsse des Kreisausschusses vor und führt sie aus, soweit nicht Kreisbeigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geordneten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte. Er verteilt die Geschäfte unter die Mitglieder des Kreisausschusses. Soweit nicht aufgrund gesetzlicher Vorschrift oder Weisung des Landrats oder wegen der Bedeutung der Sache der Kreisausschuss im Ganzen zur Entscheidung berufen ist, werden die laufenden Verwaltungsangelegenheiten von dem Landrat und den zuständigen Kreisbeigeordneten erledigt.

### **Eilentscheidungsrecht des Landrats (§ 44 Abs. 3 HKO)**

Der Landrat kann in dringenden Fällen, wenn die vorherige Entscheidung des Kreisausschusses nicht eingeholt werden kann, die erforderlichen Maßnahmen von sich aus anordnen. Er hat unverzüglich dem Kreisausschuss hierüber zu berichten.

### **Vertretung des Landrats (§ 44 Abs. 4 HKO)**

Der Erste Kreisbeigeordnete ist der allgemeine Vertreter des Landrats; er soll als allgemeiner Vertreter nur tätig werden, wenn der Landrat verhindert ist. Die übrigen Kreisbeigeordneten sind zur allgemeinen Vertretung des Landrats nur berufen, wenn der Erste Kreisbeigeordnete verhindert ist. Die Reihenfolge bestimmt der Kreisausschuss. Bei längerer Verhinderung des Landrats kann mit Zustimmung des Kreistags von der Aufsichtsbehörde ein besonderer Vertreter für den Landrat bestellt werden.

### **Vertretung des Landkreises (§ 45 HKO)**

Der Kreisausschuss vertritt den Landkreis. Erklärungen des Landkreises werden in seinem Namen durch den Landrat oder dessen allgemeinen Vertreter, innerhalb der einzelnen Arbeitsgebiete durch die dafür eingesetzten Kreisbeigeordneten, abgegeben. Der Kreisausschuss kann auch andere Kreisbedienstete mit der Abgabe von Erklärungen beauftragen.

### **Erklärungen des Landkreises (§ 45 Abs. 2 HKO)**

Erklärungen, durch die der Landkreis verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform oder müssen in elektronischer Form mit einer dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Landrat oder seinem allgemeinen Vertreter sowie von einem weiteren Mitglied des Kreisausschusses unterzeichnet sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für den Landkreis von nicht erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht erteilt ist.

Bei der Vollziehung von Erklärungen sollen Mitglieder des Kreisausschusses ihre Amtsbezeichnung, die übrigen mit der Abgabe von Erklärungen beauftragten Kreisbediensteten einen das Auftragsverhältnis kennzeichnenden Zusatz beifügen.

### **Personalhoheit, -zuständigkeit und -angelegenheiten (§ 46 HKO)**

Der Kreisausschuss stellt die Kreisbediensteten an, er befördert und entlässt sie; er kann seine Befugnis auf andere Stellen übertragen. Der Stellenplan und die von dem Kreistag gegebenen Richtlinien sind dabei einzuhalten. Abweichungen sind nur zulässig, soweit sie aufgrund des Besoldungs- oder Tarifrechts zwingend erforderlich sind.

Der Landrat ist Dienstvorgesetzter aller Beamten und der Arbeitnehmer des Landkreises mit Ausnahme der Kreisbeigeordneten. Durch Verordnung der Landesregierung wird bestimmt, wer die Obliegenheiten des Dienstvorgesetzten gegenüber dem Landrat und den Kreisbeigeordneten wahrnimmt. Die Verordnung bestimmt auch, wer oberste Dienstbehörde für die Kreisbediensteten ist.

### **Widerspruch (Beanstandung) und Anrufung des Kreistags (§ 47 HKO)**

Verletzt ein Beschluss des Kreisausschusses das Recht, so hat ihm der Landrat zu widersprechen. Bei Rechtsverletzungen hat der Landrat kein Ermessen hinsichtlich der Beanstandung. Der Landrat hat ein Ermessen und kann widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl des Landkreises gefährdet.

Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach Beschlussfassung ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat auf-

schiebende Wirkung. Über die strittige Angelegenheit ist in der nächsten Sitzung des Kreisausschusses nochmals zu beschließen. Findet die Angelegenheit auf diese Weise nicht ihre Erledigung, kann der Landrat innerhalb einer Woche die Entscheidung des Kreistags beantragen.

### **Erzwingung eines Disziplinarverfahrens gegen den Landrat und die Kreisbeigeordneten durch den Kreistag (§ 48 HKO)**

Verletzt ein Landrat oder Kreisbeigeordneter seine Amtspflicht gröblich, so kann der Kreistag bei der Aufsichtsbehörde die Einleitung eines Disziplinarverfahrens beantragen. Der Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten (qualifizierte Mehrheit). Lehnt die Aufsichtsbehörde den Antrag ab, so kann der Kreistag binnen eines Monats die Disziplinarkammer anrufen. Dieser Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten. Die Disziplinarkammer darf dem Antrag nur stattgeben, wenn das Disziplinarverfahren voraussichtlich zur Entfernung aus dem Dienst führen wird. Gibt die Disziplinarkammer dem Antrag statt, so bewirkt ihre Entscheidung die Einleitung eines Disziplinarverfahrens. Sie entscheidet zugleich über die vorläufige Dienstenthebung und über die Einbehaltung von Dienstbezügen.

### **Abberufung hauptamtlicher Kreisbeigeordneter (§ 49 HKO)**

Hauptamtliche Kreisbeigeordnete können vom Kreistag vorzeitig abberufen werden. Der Antrag auf vorzeitige Abberufung kann nur von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten gestellt werden (qualifizierte Mehrheit). Der Beschluss zur Abberufung hingegen bedarf einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten. Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und abzustimmen. Die zweite Beratung darf frühestens vier Wochen nach der ersten erfolgen. Eine Abkürzung der Ladungsfrist ist nicht statthaft. § 34 HKO (Beanstandung, Widerspruch) findet keine Anwendung.

Hauptamtliche Kreisbeigeordnete können zudem innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Kreistags mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder vorzeitig abberufen werden. Hier bedarf es also keines Antrags und der Beschluss bedarf keiner Zweidrittelmehrheit (vgl. § 34 Abs. 2 HKO). Auch bei dieser Abberufung gilt: Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und abzustimmen. Die zweite Beratung darf frühestens vier Wochen

nach der ersten erfolgen. Eine Abkürzung der Ladungsfrist ist nicht statthaft. Der Kreisbeigeordnete scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem die Abberufung zum zweiten Mal beschlossen wird, aus seinem Amt (vgl. § 34 Abs. 3 HKO).

### **Abwahl des Landrats (§ 49 Abs. 4 HKO)**

Ein Landrat kann von den wahlberechtigten Kreisangehörigen abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens dreißig Prozent der Wahlberechtigten beträgt. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Kreistags gestellten Antrages und eines mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Kreistags zu fassenden Beschlusses. § 34 HKO (Widerspruch und Beanstandung) findet keine Anwendung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der §§ 54 bis 57 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend.

Der Landrat scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Ein Landrat gilt als abgewählt, falls er binnen einer Woche nach dem Beschluss des Kreistags schriftlich auf eine Entscheidung der wahlberechtigten Kreisangehörigen über seine Abwahl verzichtet. Der Verzicht ist gegenüber dem Vorsitzenden des Kreistags zu erklären. Der Landrat scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem er den Verzicht auf die Abwahl erklärt, aus seinem Amt.

### **Ruhestand des Landrats auf Antrag aus besonderen Gründen (§ 49a HKO)**

Ein Landrat kann die Versetzung in den Ruhestand mit der Begründung beantragen, dass ihm das für die weitere Amtsführung erforderliche Vertrauen nicht mehr entgegengebracht wird, wenn die Voraussetzungen nach § 40 Abs. 3 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung erfüllt sind (acht Jahre im Amt und das 50. Lebensjahr ist vollendet).

Der Antrag ist schriftlich bei dem Vorsitzenden des Kreistags zu stellen. Der Antrag kann nur bis zur Beschlussfassung des Kreistags schriftlich zurückgenommen werden. Hat der Kreistag der Versetzung in den Ruhestand mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder zugestimmt,

versetzt die oberste Dienstbehörde den Landrat durch schriftliche Verfügung in den Ruhestand. Der Ruhestand beginnt nach Ablauf des Monats, in welchem dem Landrat die Verfügung zugestellt worden ist.

### **Ansprüche gegen Mitglieder des Kreisausschusses (§ 50 Abs. 1 HKO)**

Ansprüche des Landkreises gegen Landräte und Kreisbeigeordnete werden vom Kreistag geltend gemacht.

### **Verträge mit Mitgliedern des Kreisausschusses und den Kreistagsabgeordneten (§ 50 Abs. 2 HKO)**

Verträge des Landkreises mit Mitgliedern des Kreisausschusses und mit Kreistagsabgeordneten bedürfen der Genehmigung des Kreistags, es sei denn, dass es sich um Verträge nach feststehendem Tarif oder um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, die für den Landkreis unerheblich sind.

### **Kreisbedienstete (§ 51 HKO)**

Die Rechte und Pflichten des Landrats und der anderen Bediensteten des Landkreises bestimmen sich, soweit dieses Gesetz nichts anderes besagt, nach den allgemeinen Vorschriften für den öffentlichen Dienst. Die Besoldung der Kreisbeamten soll derjenigen der vergleichbaren Staatsbeamten entsprechen; die nähere Regelung bleibt einem besonderen Gesetz vorbehalten.

### **Frauenbüro oder vergleichbare Einrichtung zur Sicherung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (§ 4a HKO)**

Die Verwirklichung des Verfassungsauftrages der Gleichberechtigung von Frau und Mann ist auch eine Aufgabe der Landkreise. Durch die Einrichtung von Frauenbüros oder vergleichbare Maßnahmen wird sichergestellt, dass die Verwirklichung dieses Auftrages auf der Kreisebene erfolgt. Dieser Aufgabenbereich ist von einer Frau wahrzunehmen und in der Regel einem hauptamtlichen Wahlbeamten zuzuordnen.

Für die Gleichberechtigung der Diversität gibt es noch keine gesetzliche Regelung. Diese Gleichberechtigung sollten die Kreistage aber im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts sichern. Gesetzlich geregelt ist auch nicht, welches Kreisorgan für die Umsetzung verantwortlich ist. Wegen der Bedeutung der Aufgabe sollte hier der Kreistag zuständig sein.

### **Ausländerbeirat (§ 4b HKO)**

Der Landkreis kann einen Ausländerbeirat einrichten; die Einrichtung ist in der Hauptsatzung zu regeln. Es besteht somit keine gesetzliche Verpflichtung für die Landkreise zur Bildung eines Ausländerbeirats. Die Zahl der Beiratsmitglieder, die Wahlzeit, das Wahlverfahren und die Anforderungen an die Mitgliedschaft im Beirat sind in der Hauptsatzung zu bestimmen.

Für das Verfahren und die Rechtsstellung des Ausländerbeirats gelten die Vorschriften der §§ 87 und 88 der Hessischen Gemeindeordnung (Wahl Vorsitzender, Geschäftsgang, Aufgaben und Befugnisse der gemeindlichen Ausländerbeiräte) entsprechend. Die Mitglieder des Ausländerbeirats sind ehrenamtlich Tätige.

### **Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 4c u. § 8a HKO)**

Der Landkreis soll bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Diese Soll-Bestimmung ist als gesetzliche Verpflichtung zu verstehen, von der nur im begründeten Einzelfall abgewichen werden darf. Der Landkreis soll zur Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben über die in der HKO vorgesehene Beteiligung der kreisangehörigen Einwohner\*innen hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.

Nach § 8a HKO können Kindern und Jugendlichen in ihrer Funktion als Vertreter von Kinder- oder Jugendinitiativen in den Organen des Landkreises und seinen Ausschüssen Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden. Die zuständigen Organe des Landkreises können hierzu entsprechende Regelungen festlegen. Diese gesetzlichen Vorgaben sind weitgehend unbestimmt und bedürfen im Rahmen der Selbstverwaltung der Ausgestaltung. Da das Gesetz nicht regelt, welches Kreisorgan zuständig ist, muss auch dies im Rahmen der Selbstverwaltung im Landkreis entschieden werden. Wegen der Bedeutung der Aufgaben sollte die Zuständigkeit dem Kreistag zugeordnet werden. Zu empfehlen sind Regelungen in der Hauptsatzung.

## **2.1.2 Die Verwaltung der hessischen Gemeinden**

Die hessischen Gemeinden werden durch die Gemeindevertretung, den Gemeindevorstand, den Bürgermeister und die Beigeordneten sowie den Ortsbei-

rat und Ortsvorsteher verwaltet. Die von den Bürgern gewählte Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde (§ 9 HGO). Sie trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Sie führt in Städten die Bezeichnung Stadtverordnetenversammlung. Die laufende Verwaltung besorgt der Gemeindevorstand. Er ist kollegial zu gestalten und führt in Städten die Bezeichnung Magistrat.

(Hinweis: wegen der Übersichtlichkeit werden nachfolgend nur die Bezeichnungen „Gemeindevertretung“ und „Gemeindevorstand“ verwendet.)

Nach § 8c HGO können für Vertreter von Beiräten, Kommissionen und für Sachverständige in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen sowie den Ortsbeiräten Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden. Die zuständigen Organe der Gemeinde können hierzu entsprechende Regelungen festlegen. Für den Ausländerbeirat gelten gesonderte Bestimmungen. Die gesetzlichen Regelungen hierzu sind im 5. Abschnitt der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu finden.

(Hinweis: Zu den Kreisfreien Städten und Sonderstatus-Städten erfolgen Erläuterungen im Abschnitt 2.1 Kommunalstruktur in Hessen).

Nachfolgend werden folgende Stichworte erläutert:

- Aufgaben der Gemeinden,
- Verwaltung der Gemeinden durch die Bürger,
- Gemeindevertreter,
- Fraktionen in der Gemeindevertretung,
- Ein-Personen-Fraktion in Gemeindevertretungen,
- Zusammensetzung und Bezeichnung der Gemeindevertretung,
- Aufgaben der Gemeindevertretung,
- Überwachung der Verwaltung durch die Gemeindevertretung,
- Fragerecht in der Gemeindevertretung,
- Unterrichtungspflicht durch den Gemeindevorstand,
- Ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung,
- Eilentscheidungsrecht des Finanzausschusses an Stelle der Gemeindevertretung,
- Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindevertretung,
- Film- und Tonaufnahmen in Sitzungen der Gemeindevertretung,
- Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung,
- Abstimmung über Anträge in der Gemeindevertretung,

- Wahlen in der Gemeindevertretung,
- Einberufung der Gemeindevertretersitzungen,
- Vorsitzender der Gemeindevertretung,
- Aufgaben des Vorsitzenden der Gemeindevertretung,
- Ladungsfristen für die Gemeindevertretung,
- Festsetzung der Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung,
- Erweiterung der Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung,
- Teilnahme des Gemeindevorstands an den Sitzungen der Gemeindevertretung,
- Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung,
- Sitzungsausschluss,
- Niederschrift der Sitzungen der Gemeindevertretung,
- Protokollierung des persönlichen Abstimmungsverhaltens,
- Ausschüsse,
- Zusammensetzung der Ausschüsse,
- Sachkundige Bürger und Sachverständige in den Ausschüssen,
- Geschäftsgang der Ausschüsse,
- Widerspruch und Beanstandung von Entscheidungen der Gemeindevertretung durch den Bürgermeister,
- Zusammensetzung des Gemeindevorstands,
- Aufgaben des Gemeindevorstands,
- Beschlussfassung im Gemeindevorstand,
- Beschlussfähigkeit des Gemeindevorstands,
- Einberufung des Gemeindevorstands,
- Vertretung der Gemeinde durch den Gemeindevorstand,
- Kommissionen des Gemeindevorstands,
- Personalangelegenheiten durch den Gemeindevorstand,
- Widerspruch und Anrufung der Gemeindevertretung gegen Beschlüsse des Gemeindevorstands,
- Rechtsverhältnisse des Bürgermeisters und der Beigeordneten,
- Ausschließungsgründe Amtsantritt Bürgermeister und Beigeordnete,
- Rechtsstellung der Bürgermeister,
- Rechtsstellung der Beigeordneten,
- Aufwandsentschädigung und Ehrensold für ehrenamtliche Bürgermeister und Beigeordnete,
- Amtseinführung für Bürgermeister und Beigeordnete,
- Abwesenheitsvertretung des Bürgermeisters durch die Beigeordneten,

- Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten,
- Aufgaben des Bürgermeisters,
- Erzwingung eines Disziplinarverfahrens gegen Bürgermeister/Beigeordnete durch die Gemeindevertretung,
- Abberufung der hauptamtlichen Beigeordneten,
- Bürgermeisterabwahl durch die Bürger,
- Ruhestand des Bürgermeisters auf Antrag aus besonderen Gründen,
- Ansprüche gegen Mitglieder des Gemeindevorstands, Verträge mit Gemeindevorstand und mit Gemeindevertretern,
- Bildung von Ortsbezirken,
- Aufhebung von Ortsbezirken,
- Wahl des Ortsbeirats,
- Zusammensetzung Ortsbeirat,
- Aufgaben des Ortsbeirats,
- Geschäftsgang des Ortsbeirats,
- Ortsvorsteher,
- Bildung eines Ausländerbeirats,
- Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder des Ausländerbeirats,
- Wahl des Vorsitzenden des Ausländerbeirats,
- Geschäftsgang des Ausländerbeirats,
- Aufgaben und Befugnisse des Ausländerbeirats,
- Integrations-Kommission,
- Frauenbüros oder vergleichbare Einrichtungen zur Sicherung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern,
- Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

### **Aufgaben der Gemeinden**

Die hessischen Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staates. Sie fördern das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften (§ 1 HGO). Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung (§ 2 HGO, eigener Wirkungskreis). Neue Aufgaben (Pflichten) können nach § 3 HGO den Gemeinden nur durch Gesetz auferlegt werden. Im Gesetz ist zugleich die angemessene Finanzierung der neuen Aufgabe zu regeln. Eingriffe in die Rechte der Gemeinden sind auch nur durch Gesetz zulässig.

Den Gemeinden können durch Gesetz Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (§ 4 HGO). Im diesbezüglichen Gesetz sind die Voraussetzungen und der Umfang des Weisungsrechts sowie die angemessene Finanzierung zu regeln. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen. Die Gemeinden sind verpflichtet, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Einrichtungen und das notwendige Personal zur Verfügung zu stellen.

Die Bürgermeister und Oberbürgermeister nehmen die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden und Kreisordnungsbehörden als Auftragsangelegenheit wahr (§ 4 Abs. 2 HGO). Ihnen können durch Gesetz weitere Aufgaben als Auftragsangelegenheit übertragen werden, wobei gesetzlich die angemessene Finanzierung zu klären ist. Der Bürgermeister (Oberbürgermeister) nimmt die Aufgaben in alleiniger Verantwortung wahr. Die Zuständigkeit der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands in haushalts- und personalrechtlichen Angelegenheiten sowie die Vertretungsaufgaben des Gemeindevorstands nach außen (§ 71 HGO) über die Abgabe von Verpflichtungserklärungen sichern aber auch die Beteiligung an der Erledigung der Aufgaben in Auftragsangelegenheiten.

In den Auftragsangelegenheiten können die Fachaufsichtsbehörden dem ihrer Aufsicht unterstellten Bürgermeister (Oberbürgermeister) Weisungen auch im Einzelfall erteilen. Wenn es den Umständen des Einzelfalls nach erforderlich ist, können die Aufsichtsbehörden die Befugnisse der ihrer Aufsicht unterstellten Behörde ausüben. Das Gesetz enthält keine Aufzählung der gemeindlichen Aufgaben.

### **Verwaltung der hessischen Gemeinden durch die Bürger (§ 29 HGO)**

Die Bürger der Gemeinde nehmen durch die Wahl der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters sowie durch Bürgerentscheide an der Verwaltung der Gemeinde teil. Für das Wahlverfahren gelten die Bestimmungen des Hessischen Kommunalwahlgesetzes.

### **Gemeindevertreter**

Die Gemeindevertreter üben ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge und Wünsche der Wähler nicht gebunden.

Gemeindevertreter sind ehrenamtlich Tätige. Die Gemeindevertreter werden nach § 36 HGO für fünf Jahre gewählt (Wahlzeit).

Gemeindevertreter können nicht sein (Hinderungsgründe nach § 37 HGO):

- a) hauptamtliche Beamte und haupt- und nebenberufliche Arbeitnehmer ab der Entgeltgruppe 9b der Entgeltordnung zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im kommunalen Bereich
  - der Gemeinde,
  - einer gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtung, an der die Gemeinde beteiligt ist,
  - einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts, an der die Gemeinde maßgeblich beteiligt ist,
  - des Landes oder des Landkreises, die unmittelbar Aufgaben der Staatsaufsicht (Kommunal- und Fachaufsicht) über die Gemeinde wahrnehmen,
  - des Landkreises, die mit Aufgaben der Rechnungsprüfung für die Gemeinde befasst sind,
  
- b) leitende Arbeitnehmer einer Gesellschaft oder einer Stiftung des bürgerlichen Rechts, an der die Gemeinde maßgeblich beteiligt ist.

Die Zahl der Gemeindevertreter nach § 38 Abs. 1 HGO beträgt in Gemeinden

		bis zu	3.000 Einwohnern	15
von	3.001	bis zu	5.000 Einwohnern	23
von	5.001	bis zu	10.000 Einwohnern	31
von	10.001	bis zu	25.000 Einwohnern	37
von	25.001	bis zu	50.000 Einwohnern	45
von	50.001	bis zu	100.000 Einwohnern	59
von	100.001	bis zu	250.000 Einwohnern	71
von	250.001	bis zu	500.000 Einwohnern	81
von	500.001	bis zu	1.000.000 Einwohnern	93
		über	1.000.000 Einwohner	105.

Durch die Hauptsatzung kann bis spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit die Zahl der Gemeindevertreter auf die für die nächst niedrigere Größengruppe maßgebliche oder eine dazwischen liegende ungerade Zahl festge-

legt werden. In der niedrigsten Einwohnergrößenklasse kann die Zahl der Gemeindevertreter bis auf 11 abgesenkt werden. Die Änderung muss mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter beschlossen werden und gilt ab der nächsten Wahlzeit (vgl. § 38 Abs. 2 HGO).

### **Sicherung der Mandatsausübung als Gemeindevertreter**

Nach § 35a Abs. 1 HGO darf niemand gehindert werden, sich um ein Mandat als Gemeindevertreter zu bewerben oder es auszuüben. Benachteiligungen am Arbeitsplatz im Zusammenhang mit der Bewerbung um ein Mandat oder der Ausübung eines Mandats sind unzulässig. Entgegenstehende Vereinbarungen sind nichtig.

Für beschäftigte Gemeindevertreter außerhalb des öffentlichen Dienstes gelten zudem folgende Bestimmungen:

Die Arbeitsverhältnisse von Gemeindevertretern können vom Arbeitgeber nur aus wichtigem Grund gekündigt werden; das gilt nicht für Kündigungen während der Probezeit (vgl. § 35a Abs. 2 HGO).

Der Kündigungsschutz beginnt mit der Aufstellung des Bewerbers durch das dafür zuständige Gremium. Er gilt ein Jahr nach Beendigung des Mandats fort. Gehörte der Gemeindevertreter weniger als ein Jahr dem Kreistag an, besteht Kündigungsschutz für sechs Monate nach Beendigung des Mandats.

Der Gemeindevertreter ist auf dem bisherigen Arbeitsplatz zu belassen (vgl. § 35a Abs. 3 HGO). Die Umsetzung auf einen anderen gleichwertigen Arbeitsplatz oder an einen anderen Beschäftigungsort ist nur zulässig, wenn der Gemeindevertreter zustimmt oder dem Arbeitgeber eine Belassung auf dem bisherigen Arbeitsplatz oder an dem bisherigen Beschäftigungsort bei Abwägung aller Umstände nicht zugemutet werden kann. Die niedrigere Eingruppierung des Gemeindevertreters auf dem bisherigen oder zukünftigen Arbeitsplatz ist ausgeschlossen. Dies gilt für den Zeitraum der Aufstellung des Bewerbers durch das dafür zuständige Gremium und gilt ein Jahr nach Beendigung des Mandats fort.

### **Freistellungsanspruch für Gemeindevertreter**

Nach § 35a Abs. 4 HGO ist dem Gemeindevertreter die für die Mandatsausübung erforderliche Freistellung von der Arbeit zu gewähren.

### **Fortbildungsurlaub für Gemeindevertreter**

Dem Gemeindevertreter ist unabhängig von der Freistellung jährlich bis zu zwei Wochen Urlaub für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen im Zusammenhang mit dem Mandat zu gewähren (§ 35 a Abs. 4 HGO).

### **Entschädigung für Gemeindevertreter**

Die Entschädigung des Verdienstausfalls für Gemeindevertreter richtet sich für die ehrenamtliche Tätigkeit nach den Bestimmungen der §§ 21 (ehrenamtliche Tätigkeit), 23 bis 27 (Ablehnungsgründe, Verschwiegenheitsverpflichtung, Treuepflicht, Anzeigepflicht, Entschädigung) der Hessischen Gemeindeordnung (HGO).

### **Fraktionen in der Gemeindevertretung**

Bei *Städten und Gemeinden* muss eine Fraktion aus mindestens zwei, in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern aus drei Gemeindevertretern bestehen. An die Stelle des Kreisausschusses tritt zudem der Gemeindevorstand (vgl. § 36a HGO).

### **Ein-Personen-Fraktion in Gemeindevertretungen**

Entfällt in einer Gemeinde mit bis zu 23 Gemeindevertretern nach dem Wahlergebnis auf eine Partei oder Wählergruppe nur ein Sitz in der Gemeindevertretung, so hat der entsprechende Gemeindevertreter auch dann die Rechte und Pflichten einer Fraktion, wenn es nicht zu einem Zusammenschluss nach § 36a Abs. 1 HGO (Fraktionsbildung unabhängig vom Wahlvorschlag) kommt (Ein-Personen-Fraktion). Die Ein-Personen-Fraktion hat alle Fraktionsrechte, kann aber nicht die Bildung eines Akteneinsichtsausschusses nach § 50 Abs. 2 Satz 2 HGO verlangen (§ 36b Abs. 2 HGO).

Im Fall der Übersendung von Ergebnisniederschriften der Sitzungen des Gemeindevorstands nach § 50 Abs. 2 Satz 4 HGO tritt an die Stelle des Fraktionsvorsitzenden der Gemeindevertreter, der die Ein-Personen-Fraktion bildet.

### **Zusammensetzung und Bezeichnung der Gemeindevertretung (§ 49 HGO)**

Die Gemeindevertretung besteht aus den Gemeindevertretern. In den Städten führen die Gemeindevertreter die Bezeichnung Stadtverordneter und der Vorsitzende der Gemeindevertretung die Bezeichnung Stadtverordnetenvorsteher.

### **Aufgaben der Gemeindevertretung (§ 50 HGO)**

Die Gemeindevertretung beschließt über die Angelegenheiten der Gemeinde, soweit sich aus der HGO nichts anderes ergibt. Die Gemeindevertretung kann die Beschlussfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten auf den Gemeindevorstand oder einen Ausschuss übertragen. Dies gilt jedoch nicht für die in § 51 HGO aufgeführten Angelegenheiten (ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeindevertretung). Die Übertragung bestimmter Arten von Angelegenheiten auf den Gemeindevorstand kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Die Gemeindevertretung kann Angelegenheiten, deren Beschlussfassung sie auf andere Gemeindeorgane übertragen hat, jederzeit wieder an sich ziehen.

Ist die Übertragung in der Hauptsatzung niedergelegt, ist jedoch die Vorschrift des § 6 Abs. 2 zu beachten (Änderung der Hauptsatzung mit qualifizierter Mehrheit, keine Änderung im letzten Jahr vor der anstehenden Kommunalwahl).

### **Überwachung der Verwaltung durch die Gemeindevertretung (§ 50 Abs. 2 HGO)**

Die Gemeindevertretung überwacht die gesamte Verwaltung der Gemeinde, mit Ausnahme der Erfüllung der Auftragsangelegenheiten (übertragener Wirkungskreis). Die Gemeindevertretung überwacht auch die Geschäftsführung des Gemeindevorstands, insbesondere die Verwendung der Gemeindecinnahmen. Die Gemeindevertretung kann zu diesem Zweck in bestimmten Angelegenheiten vom Gemeindevorstand in dessen Amtsräumen Einsicht in die Akten durch einen von ihr gebildeten oder bestimmten Ausschuss fordern. Ein solcher Ausschuss ist zu bilden oder zu bestimmen, wenn es ein Viertel der Gemeindevertreter oder eine Fraktion verlangen.

Gemeindevertreter, die von der Beratung oder Entscheidung einer Angelegenheit ausgeschlossen sind (persönliche Beteiligung nach § 25 HGO) haben kein Akteneinsichtsrecht.

### **Fragerecht an die Gemeindevertretung (§ 50 Abs. 2 HGO)**

Die Kontrolle der Verwaltung erfolgt auch durch Ausübung des Fragerechts zu den Tagesordnungspunkten in den Sitzungen der Gemeindevertretung, durch schriftliche oder elektronische Anfragen und aufgrund eines Beschlusses der

Gemeindevertretung durch Übersendung von Ergebnisniederschriften der Sitzungen des Gemeindevorstands an den Vorsitzenden der Gemeindevertretung und die Vorsitzenden der Fraktionen. Der Gemeindevorstand ist verpflichtet, Anfragen der Gemeindevertreter und der Fraktionen zu beantworten.

### **Unterrichtungspflicht durch den Gemeindevorstand (§ 50 Abs. 3 HGO)**

Der Gemeindevorstand hat die Gemeindevertretung über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten laufend zu unterrichten und ihr wichtige Anordnungen der Aufsichtsbehörde sowie alle Anordnungen, bei denen die Aufsichtsbehörde dies ausdrücklich bestimmt hat, mitzuteilen.

### **Ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeindevertretung (§ 51 HGO)**

Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Gemeindevertretung nicht übertragen:

- die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- die aufgrund der Gesetze von der Gemeindevertretung vorzunehmenden Wahlen,
- die Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts und einer Ehrenbezeichnung,
- die Änderung der Gemeindegrenzen,
- die Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen für die Einstellung, Beförderung, Entlassung und Besoldung der Beamten und der Arbeitnehmer der Gemeinde im Rahmen des allgemeinen Beamten- und Arbeitsrechts,
- den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen,
- den Erlass der Haushaltssatzung und die Festsetzung des Investitionsprogramms,
- die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen nach näherer Maßgabe des § 100,
- die Beratung des Jahresabschlusses (§ 112) und die Entlastung des Gemeindevorstands,
- die Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte, die für größere Teile der Gemeindebevölkerung von Bedeutung sind,
- die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie eine unmittelbare Beteiligung oder mittelbare Beteiligung von größerer Bedeutung an diesen,

- die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar mit größerer Bedeutung beteiligt ist,
- die Errichtung, die Änderung des Zwecks und die Aufhebung einer Stiftung sowie die Entscheidung über den Verbleib des Stiftungsvermögens,
- die Umwandlung von Gemeindegliedervermögen oder Gemeindegliederklassenvermögen in freies Gemeindevermögen sowie die Veränderung der Nutzungsrechte am Gemeindegliedervermögen oder Gemeindegliederklassenvermögen,
- die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellung anderer Sicherheiten für Dritte sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleichkommen,
- die Zustimmung zur Bestellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sowie die Erweiterung der Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts über die in § 131 genannten hinaus,
- die Genehmigung der Verträge von Mitgliedern des Gemeindevorstands oder von Gemeindevertretern mit der Gemeinde im Falle des § 77 Abs. 2,
- die Führung eines Rechtsstreits von größerer Bedeutung und den Abschluss von Vergleichen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt,
- die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

### **Eilentscheidung des Finanzausschusses an Stelle der Gemeindevertretung (§ 51 HGO)**

In dringenden Angelegenheiten entscheidet, soweit die Gemeindevertretung für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss eingerichtet hat, der Finanzausschuss an Stelle der Gemeindevertretung, wenn die vorherige Entscheidung der Gemeindevertretung nicht eingeholt werden kann und Gründe des öffentlichen Wohls keinen Aufschub dulden. Der Finanzausschuss kann in diesem Fall in nichtöffentlicher Sitzung tagen. Die Entscheidung kann im Umlaufverfahren getroffen werden. Unterliegt die ersetzte Entscheidung einer besonderen Mehrheitsanforderung, so gilt diese auch für die Eilentscheidung des Finanzausschusses.

Über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung ist der Vorsitzende der Gemeindevertretung unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu

unterrichten. Die Angelegenheit ist in die Tagesordnung der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung aufzunehmen. Die Gemeindevertretung kann in ihrer nächsten Sitzung die Eilentscheidung wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind.

Zu den rechtlichen Grenzen dieses Eilentscheidungsrechts siehe Beschluss vom 27.05.2020, Az.: 3 L 722/20 DA. Dieses Eilentscheidungsrecht gilt auch für Angelegenheiten, über die ein Ortsbeirat endgültig entscheidet (§ 51 Abs. 2 HGO).

### **Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 52 HGO)**

Die Gemeindevertretung fasst ihre Beschlüsse in öffentlichen Sitzungen. Die Gemeindevertretung kann nur für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausschließen. Anträge auf Ausschluss der Öffentlichkeit müssen in nichtöffentlicher Sitzung begründet, beraten und entschieden werden. Diese Entscheidung kann aber auch in öffentlicher Sitzung getroffen werden, wenn keine besondere Begründung oder Beratung erforderlich ist.

Der Vorsitzende kann im Einvernehmen mit dem Bürgermeister Gemeindebedienstete zu den nicht öffentlichen Sitzungen beiziehen. Beschlüsse, welche in nichtöffentlicher Sitzung gefasst worden sind, sollen nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden. Diese Soll-Bestimmung ist als Muss auszulegen. Nur in atypischen Ausnahmefällen ist diese gesetzliche Vorgabe nicht anzuwenden.

### **Film- und Tonaufnahmen in Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 52 Abs. 3 HGO)**

Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.

### **Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung (§ 53 HGO)**

Die Gemeindevertretung ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter anwesend sind. Der Vorsitzende stellt die Beschlussfähigkeit bei Beginn der Sitzung fest. Die Beschlussfähigkeit gilt so lange als vorhanden, bis das Gegenteil auf Antrag festgestellt wird. Der

Antragsteller zählt dabei immer auch zu den anwesenden Gemeindevertretern. Ist eine Angelegenheit wegen Beschlussunfähigkeit der Gemeindevertretung zurückgestellt worden und tritt die Gemeindevertretung zur Verhandlung über denselben Gegenstand zum zweiten Mal zusammen, ist sie ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig. In der Ladung zur zweiten Sitzung muss auf diese Bestimmung ausdrücklich hingewiesen werden.

Besteht bei mehr als der Hälfte der Gemeindevertreter ein gesetzlicher Grund, der ihrer Anwesenheit entgegensteht, so ist die Gemeindevertretung ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Gemeindevertreter beschlussfähig.

### **Abstimmung über Anträge in der Gemeindevertretung (§ 54 HGO)**

Beschlüsse werden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt. Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zählen zur Berechnung der Mehrheit nicht mit. D. h., im Extremfall ist ein Beschluss mit einer Ja-Stimme gültig gefasst, wenn es darüber hinaus nur Stimmenthaltungen gibt. Die geheime Abstimmung ist grundsätzlich unzulässig. Ausnahme bildet der Beschluss zur Wiederwahl des Beigeordneten (§ 39a Abs. 3 Satz 2 HGO) und Wahlen nach § 55 Abs. 3 HGO.

### **Wahlen in der Gemeindevertretung (§ 55 HGO)**

Sind mehrere gleichartige unbesoldete Stellen zu besetzen, wird in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, im Übrigen für jede zu besetzende Stelle in einem besonderen Wahlgang nach Stimmenmehrheit gewählt.

Die Stellen von ehrenamtlichen Beigeordneten sind gleichartige Stellen. Wird die Stelle des Ersten Beigeordneten ehrenamtlich verwaltet, so ist Erster Beigeordneter der erste Bewerber desjenigen Wahlvorschlags, der die meisten Stimmen erhalten hat. Wird die Zahl mehrerer gleichartiger unbesoldeter Stellen während der Wahlzeit erhöht, so findet keine neue Wahl statt. Stattdessen werden nur die neuen Stellen auf der Grundlage einer Neuberechnung der Stellenverteilung unter Berücksichtigung der erhöhten Zahl der Stellen vergeben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Vorsitzenden zu ziehende Los.

Haben sich alle Gemeindevertreter bei einer Wahl, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorzunehmen wäre, auf einen einheitlichen Wahlvorschlag

geeinigt, ist der einstimmige Beschluss der Gemeindevertretung über die Annahme dieses Wahlvorschlags ausreichend, wobei zugleich Stimmenthaltungen dabei unerheblich sind. Ehrenamtlicher Erster Beigeordneter ist der erste Bewerber des Wahlvorschlags. Bei einer Erhöhung der Zahl der Stellen im Laufe der Wahlzeit rückt der nächste noch nicht berufene Bewerber des Wahlvorschlags nach.

Gewählt wird schriftlich und geheim aufgrund von Wahlvorschlägen aus der Mitte der Gemeindevertretung. Bei Wahlen, die nach Stimmenmehrheit vorzunehmen sind, kann, wenn niemand widerspricht, durch Zuruf oder Handaufheben abgestimmt werden; dies gilt nicht für die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten. Wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, finden für das Wahlverfahren die Vorschriften des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) entsprechend Anwendung. Die Aufgaben des Wahlleiters werden von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung wahrgenommen.

Wird nach Stimmenmehrheit gewählt, so ist derjenige Bewerber gewählt, für den mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen abgegeben ist. Nein-Stimmen gelten immer als gültige Stimmen, Stimmenthaltungen hingegen als ungültige Stimmen. Wird bei einer Wahl mit zwei oder mehr Bewerbern die erforderliche Mehrheit im ersten Wahlgang nicht erreicht, so findet ein weiterer Wahlgang statt.

Entfallen im ersten Wahlgang auf mehr als zwei Bewerber Stimmen, so erfolgt dieser Wahlgang zwischen den zwei Bewerbern, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Vorsitzenden zu ziehende Los darüber, wer in den weiteren Wahlgang gelangt. Erreicht auch in dem weiteren Wahlgang kein Bewerber die erforderliche Mehrheit, so ist gewählt, wer in einem dritten Wahlgang die meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet in dem dritten Wahlgang das Los. Bei Rücktritt eines Bewerbers in den weiteren Wahlgängen ist der gesamte Wahlvorgang als ergebnislos zu werten. Die Gemeindevertretung kann nach jedem Wahlgang darüber beschließen, ob das Wahlverfahren in einer weiteren Sitzung wiederholt werden soll.

Gegen die Gültigkeit von Wahlen, die von der Gemeindevertretung durchgeführt werden, kann jeder Gemeindevertreter innerhalb eines Monats nach Be-

kanntgabe des Wahlergebnisses schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch bei dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung erheben. Über den Widerspruch entscheidet die Gemeindevertretung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe, dass die Klage gegen die Gemeindevertretung zu richten ist.

### **Einberufung der Gemeindevertretersitzungen (§ 56 HGO)**

Die Gemeindevertretung tritt zum ersten Mal binnen eines Monats nach Beginn der Wahlzeit, im Übrigen so oft zusammen, wie es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens sechsmal im Jahr.

Die Gemeindevertretung muss unverzüglich einberufen werden (Sondersitzung), wenn es ein Viertel der Gemeindevertreter, der Gemeindevorstand oder der Bürgermeister unter Angabe der zur Verhandlung zu stellenden Gegenstände verlangt und die Verhandlungsgegenstände zur Zuständigkeit der Gemeindevertretung und der Gemeinde gehören. Die Gemeindevertreter haben den Antrag eigenhändig zu unterzeichnen. Fraktionen haben demnach kein Recht, eine Sondersitzung zu beantragen.

Die Ladung zur ersten Sitzung der Gemeindevertretung nach der Wahl erfolgt durch den Bürgermeister. Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung sind vor der Sitzung öffentlich bekanntzumachen (§ 58 Abs. 6 HGO).

### **Vorsitzender der Gemeindevertretung (§ 57 HGO)**

Die Gemeindevertretung wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen oder mehrere Vertreter. Die Zahl der Vertreter bestimmt die Hauptsatzung. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt das an Jahren älteste Mitglied der Gemeindevertretung den Vorsitz.

Das Amt des Vorsitzenden endet, wenn es die Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter beschließt. Das Gleiche gilt für seine Vertreter.

Der Vorsitzende repräsentiert die Gemeindevertretung in der Öffentlichkeit. Er wahrt die Würde und die Rechte der Gemeindevertretung. D.h. der Gemeinderatsvorsitzende ist nicht nur Tagungsleitung, sondern hat auch Außenwirkung

(§ 57 Abs. 3 HGO). Der Vorsitzende fördert die Arbeiten der Gemeindevertretung gerecht und unparteiisch. In diesem Rahmen kann er die Einwohner über das Wirken der Gemeindevertretung informieren. In der Erledigung seiner Aufgaben informiert und unterstützt ihn der Gemeindevorstand; erforderliche Mittel sind ihm zur Verfügung zu stellen.

### **Aufgaben des Vorsitzenden der Gemeindevertretung (§ 58 HGO)**

Der Vorsitzende beruft die Gemeindevertreter zu den Sitzungen der Gemeindevertretung schriftlich oder elektronisch unter Angabe der Gegenstände der Verhandlung. Der Vorsitzende leitet die Verhandlungen der Gemeindevertretung, er handhabt die Ordnung in den Sitzungen und übt das Hausrecht aus.

Er führt die Beschlüsse der Gemeindevertretung aus, welche die innere Ordnung der Gemeindevertretung betreffen (§ 58 Abs. 4 HGO). Der Vorsitzende vertritt die Gemeindevertretung in den von ihr betriebenen oder gegen sie gerichteten Verfahren, wenn die Gemeindevertretung nicht aus ihrer Mitte einen oder mehrere Beauftragte bestellt (§ 58 Abs. 7 HGO).

### **Ladungsfristen für die Gemeindevertretung (§ 58 Abs. 1 HGO)**

Zwischen dem Zugang der Ladung und dem Sitzungstag müssen mindestens drei Tage liegen. In eiligen Fällen kann der Vorsitzende die Ladungsfrist abkürzen. Jedoch muss die Ladung spätestens am Tage vor der Sitzung zugehen. Hierauf muss zudem in der Einberufung ausdrücklich hingewiesen werden. Im Falle der Sitzungswiederholung infolge einer Beschlussunfähigkeit (§ 53 Abs. 2 HGO) muss die Ladungsfrist mindestens einen Tag betragen. Bei Wahlen (§ 55 HGO), der Beschlussfassung über die Hauptsatzung und ihre Änderung (§ 6 HGO) müssen zwischen dem Zugang der Ladung und dem Sitzungstag stets mindestens drei Tage liegen (§ 58 Abs. 3 HGO).

### **Festsetzung der Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 58 Abs. 5 HGO)**

Die Tagesordnung und der Zeitpunkt der Sitzung werden von dem Vorsitzenden im Benehmen mit dem Gemeindevorstand festgesetzt. Unter der Voraussetzung, dass ein Viertel der Gemeindevertreter, der Gemeindevorstand oder der Bürgermeister den Beratungsgegenstand beantragen (§ 56 Abs. 1 Satz 2 HGO), ist der Vorsitzende verpflichtet, die zur Verhandlung zu stellenden Gegenstände bei der Aufstellung der Tagesordnung zu berücksichtigen. Im Übrigen hat der Vor-

sitzende die Anträge einzelner Gemeindevertreter und Fraktionen auf die Tagesordnung zu setzen, die bis zu einem bestimmten, in der Geschäftsordnung festzulegenden Zeitpunkt vor der Sitzung bei ihm eingehen.

### **Erweiterung der Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 58 Abs. 2 HGO)**

Über Angelegenheiten, die nicht auf der Einladung zu der Sitzung verzeichnet sind, kann nur verhandelt und beschlossen werden, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter dem zustimmen.

### **Teilnahme des Gemeindevorstands an den Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 59 HGO)**

Der Gemeindevorstand nimmt an den Sitzungen der Gemeindevertretung teil. Er muss jederzeit zu dem Gegenstand der Verhandlung gehört werden. Er ist verpflichtet, der Gemeindevertretung auf Anforderung Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen.

Der Bürgermeister kann eine von der Auffassung des Gemeindevorstands abweichende Meinung vertreten.

### **Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung (§ 60 HGO)**

Die Gemeindevertretung regelt ihre inneren Angelegenheiten, wie die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Form der Ladung, die Sitz- und Abstimmungsordnung, durch eine Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung kann für Zuwiderhandlungen gegen ihre Bestimmungen Geldbußen bis zum Betrage von fünfzig Euro, bei mehrmals wiederholten Zuwiderhandlungen, insbesondere bei wiederholtem ungerechtfertigtem Fernbleiben, den Ausschluss auf Zeit, längstens für drei Monate, vorsehen. Über diese Maßnahmen entscheidet die Gemeindevertretung.

### **Sitzungsausschluss (§ 60 Abs. 2 HGO)**

Bei ungebührlichem oder wiederholt ordnungswidrigem Verhalten kann der Vorsitzende ein Mitglied der Gemeindevertretung für einen oder mehrere, höchstens drei Sitzungstage ausschließen. Gegen den Ausschluss kann die Entscheidung der Gemeindevertretung angerufen werden; diese ist spätestens in der nächsten Sitzung zu treffen. Weitere Maßnahmen aufgrund der Geschäftsordnung bleiben unberührt.

### **Niederschrift der Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 61 HGO)**

Über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen der Gemeindevertretung ist eine Niederschrift zu fertigen. Aus der Niederschrift muss ersichtlich sein, wer in der Sitzung anwesend war, welche Gegenstände verhandelt, welche Beschlüsse gefasst und welche Wahlen vollzogen worden sind. Die Abstimmungs- und Wahlergebnisse sind festzuhalten.

Die Niederschrift ist von dem Vorsitzenden und dem Schriftführer zu unterzeichnen. Zu Schriftführern können Gemeindevertreter oder Gemeindebedienstete – und zwar auch solche, die ihren Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben – oder Bürger gewählt werden. Eine Kopie der Niederschrift ist innerhalb eines in der Geschäftsordnung festzulegenden Zeitraumes an alle Gemeindevertreter schriftlich oder elektronisch zu übersenden. Über Einwendungen gegen die Niederschrift entscheidet die Gemeindevertretung.

### **Protokollierung des persönlichen Abstimmungsverhaltens (§ 61 Abs. 1 HGO)**

Jedes Mitglied der Gemeindevertretung kann verlangen, dass seine Abstimmung in der Niederschrift festgehalten wird.

### **Ausschüsse (§ 62 HGO)**

Die Gemeindevertretung kann zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse Ausschüsse aus ihrer Mitte bilden und Aufgaben, Mitgliederzahl und Besetzung der Ausschüsse bestimmen. Ein Finanzausschuss ist zu bilden.

Die Gemeindevertretung kann unbeschadet des § 51 HGO bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten den Ausschüssen widerruflich zur endgültigen Beschlussfassung übertragen. Die ausschließlichen Zuständigkeitsaufgaben der Gemeindevertretung nach § 51 HGO dürfen nicht auf Ausschüsse übertragen werden. Die Ausschüsse haben über ihre Tätigkeit in der Gemeindevertretung Bericht zu erstatten. Die Gemeindevertretung kann jederzeit Ausschüsse auflösen und neu bilden.

### **Zusammensetzung der Ausschüsse (§ 62 Abs. 2 HGO)**

Anstelle der Wahl der Ausschussmitglieder (§ 55 HGO) kann die Gemeindevertretung beschließen, dass sich alle oder einzelne Ausschüsse nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen (§ 22 Abs. 3 und 4 des Hessischen

Kommunalwahlgesetzes sind dabei zu beachten). In diesem Fall werden die Ausschussmitglieder dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung, nach der Konstituierung eines Ausschusses auch dessen Vorsitzendem, von den Fraktionen schriftlich benannt. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung gibt der Gemeindevertretung die Zusammensetzung der Ausschüsse schriftlich bekannt.

Die Mitglieder der Ausschüsse können sich im Einzelfall durch andere Gemeindevertreter vertreten lassen. Die von einer Fraktion benannten Ausschussmitglieder können von dieser abberufen werden; die Abberufung ist gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung und dem Vorsitzenden des Ausschusses schriftlich oder elektronisch zu erklären. Nachträgliche Änderungen des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, die sich auf die Zusammensetzung der Ausschüsse auswirken, sind zu berücksichtigen.

Die Ladung zur ersten Sitzung eines Ausschusses nach seiner Bildung erfolgt durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Die Ausschüsse wählen aus ihrer Mitte ihre Vorsitzenden und deren Stellvertreter. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung und seine Stellvertreter sind berechtigt, an allen Ausschusssitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen.

Fraktionen, auf die bei der Besetzung eines Ausschusses kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, für diesen Ausschuss einen Gemeindevertreter mit beratender Stimme zu entsenden. Sonstige Gemeindevertreter können auch an nichtöffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen.

### **Sachkundige Bürger und Sachverständige in den Ausschüssen (§ 62 Abs. 6 HGO)**

Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen zuziehen. Dieses Recht ist ein Ausschussrecht, bedarf also eines Beschlusses des Ausschusses. Dies kann Fraktionsrechte beschränken. Dieses „Spannungsfeld“ sollte durch Regelung in der Geschäftsordnung aufgelöst werden. Hier kann das Vorschlagsrecht der Fraktionen für sachkundige Bürger und Sachverständige normiert werden.

### **Geschäftsgang der Ausschüsse (§ 62 Abs. 5 HGO)**

Für den Geschäftsgang eines Ausschusses gelten die Bestimmungen wie für

den Geschäftsgang der Gemeindevertretung. Bei der Tagesordnung ist das Benehmen auch mit dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung herzustellen. Im Übrigen bleiben das Verfahren und die innere Ordnung der Ausschüsse der Regelung durch die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung vorbehalten.

### **Widerspruch und Beanstandung von Entscheidungen der Gemeindevertretung durch den Bürgermeister (§ 63 HGO)**

Verletzt ein Beschluss der Gemeindevertretung das Recht, so hat ihm der Bürgermeister zu widersprechen. Hier hat der Bürgermeister kein Ermessen. Der Bürgermeister kann widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet. Hier besteht ein Ermessen für den Bürgermeister.

Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach der Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die strittige Angelegenheit ist in einer neuen Sitzung der Gemeindevertretung, die mindestens drei Tage nach der ersten liegen muss, nochmals zu beschließen. Verletzt auch der neue (wiederholte) Beschluss das Recht, muss der Bürgermeister ihn unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung beanstanden. Die Beanstandung ist schriftlich zu begründen. Sie hat aufschiebende Wirkung.

Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe, dass ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) nicht stattfindet. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben die Gemeindevertretung und der Bürgermeister die Stellung von Verfahrensbeteiligten. Die aufschiebende Wirkung der Beanstandung bleibt bestehen. Diese Regelungen gelten auch für den Beschluss eines Ausschusses. In diesem Fall hat die Gemeindevertretung über den Widerspruch zu entscheiden.

Unterlässt es der Bürgermeister, innerhalb der ihm eingeräumten Fristen einem Beschluss der Gemeindevertretung oder eines Ausschusses zu widersprechen oder einen Beschluss der Gemeindevertretung zu beanstanden, muss der Gemeindevorstand Widerspruch einlegen oder beanstanden. Die Widerspruchs- und Beanstandungsfrist beginnen für den Gemeindevorstand mit Ablauf der entsprechenden Fristen für den Bürgermeister. Erhebt die Gemeindevertretung

gegen die Beanstandung Klage, so ist an Stelle des Bürgermeisters der Gemeindevorstand am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt.

### **Zusammensetzung des Gemeindevorstands (§ 65 HGO)**

Der Gemeindevorstand besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem, dem Ersten Beigeordneten und weiteren Beigeordneten. Die Mitglieder des Gemeindevorstands dürfen nicht gleichzeitig Gemeindevertreter sein. Das gilt nicht für die Mitglieder des Gemeindevorstands, die gemäß § 41 HGO zeitlich befristet die Amtsgeschäfte weiterführen.

Bei der Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten, die neben dem Bürgermeister und den hauptamtlichen Beigeordneten den Gemeindevorstand bilden, kommen die Bestimmungen des § 55 HGO zur Anwendung. Nach § 55 Abs. 1 HGO sind mehrere gleichartige unbesoldete Stellen in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu besetzen. Die Stellen von ehrenamtlichen Beigeordneten sind gleichartige Stellen.

Haben sich alle Gemeindevertreter bei einer Wahl, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorzunehmen wäre, auf einen einheitlichen Wahlvorschlag geeinigt, ist der einstimmige Beschluss der Gemeindevertretung über die Annahme dieses Wahlvorschlags ausreichend; Stimmenthaltungen sind dabei unerheblich.

Gewählt wird schriftlich und geheim aufgrund von Wahlvorschlägen aus der Mitte der Gemeindevertretung. Wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, finden für das Wahlverfahren die Vorschriften des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) entsprechend Anwendung. Dadurch ist der Gemeindevorstand in Bezug auf die ehrenamtlichen Beigeordneten spiegelbildlich zur Gemeindevertretung besetzt. Diese Spiegelbildlichkeit wird jedoch durch den Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten nivelliert.

Jedoch sind auch gemeinsame Wahlvorschläge möglich. In dem Zusammenhang ist auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2010 hinzuweisen. Demnach verletzt die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge (also mehrere Fraktionen oder einzelne Mitglieder reichen einen gemeinsamen Vorschlag ein) zur Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Magistrats und die Anwendung der „Mehrheitsklausel“ den Grundsatz der Spiegel-

bildlichkeit nicht, so die Urteilsgründung. Nach dem Grundgesetz gelte der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im kommunalen Bereich nur für die Gemeindevertretung und für die Wahl ihrer Unter- und Hilfsorgane wie etwa der Ausschüsse. Auf die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstandes könne der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht übertragen werden. Bei dem Gemeindevorstand handele es sich um ein Verwaltungsorgan, das gegenüber der Gemeindevertretung eigenständig sei und über eigene Verwaltungsaufgaben und -zuständigkeiten verfüge. Seine Mitglieder müssten weder aus der Gemeindevertretung gewählt werden noch gehörten sie der Vertretung an. Auch die Chancengleichheit der Fraktionen, die Wahlrechtsgleichheit und das Demokratieprinzip seien nicht verletzt.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. April 2010 – 8 C 18.08.

<https://www.rechtslupe.de/verwaltungsrecht/gemeinsame-wahlvorschlaege-zum-hessischen-gemeindevorstand-318378>

### **Aufgaben des Gemeindevorstands (§ 66 HGO)**

Der Gemeindevorstand ist die Verwaltungsbehörde der Gemeinde. Er besorgt nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Gemeinde.

Er hat insbesondere

- die Gesetze und Verordnungen sowie die im Rahmen der Gesetze erlassenen Weisungen der Aufsichtsbehörde auszuführen,
- die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen,
- die ihm nach diesem Gesetz obliegenden und die ihm von der Gemeindevertretung allgemein oder im Einzelfall zugewiesenen Gemeindeangelegenheiten zu erledigen,
- die öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Betriebe der Gemeinde und das sonstige Gemeindevermögen zu verwalten,
- die Gemeindeabgaben nach den Gesetzen und nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung auf die Verpflichteten zu verteilen und ihre Beitreibung zu bewirken sowie die Einkünfte der Gemeinde einzuziehen,
- den Haushaltsplan und das Investitionsprogramm aufzustellen, das Kassen- und Rechnungswesen zu überwachen,
- die Gemeinde zu vertreten, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden zu vollziehen.

Der Gemeindevorstand hat zudem die Bürger in geeigneter Weise, insbesondere

durch öffentliche Rechenschaftsberichte, über wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung zu unterrichten und das Interesse der Bürger an der Selbstverwaltung zu pflegen.

### **Beschlussfassung im Gemeindevorstand (§ 67 HGO)**

Der Gemeindevorstand fasst seine Beschlüsse in Sitzungen, die in der Regel nicht öffentlich sind. Der Vorsitzende kann Gemeindebedienstete zu den Sitzungen beiziehen. In einfachen Angelegenheiten können die Beschlüsse im Umlaufverfahren gefasst werden, wenn niemand widerspricht. Hier sollte klar geregelt werden, was einfache Beschlüsse sind.

Die geheime Abstimmung ist auch im Gemeindevorstand unzulässig. Dies gilt selbst auch für Wahlen, es sei denn, dass ein Drittel der Mitglieder des Gemeindevorstands eine geheime Abstimmung verlangt. Im Übrigen gilt für die vom Gemeindevorstand vorzunehmenden Wahlen § 55 HGO (Wahlen in der Gemeindevertretung) sinngemäß.

### **Beschlussfähigkeit des Gemeindevorstands (§ 68 HGO)**

Der Gemeindevorstand ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend sind. Der Vorsitzende stellt die Beschlussfähigkeit bei Beginn der Sitzung fest. Die Beschlussfähigkeit gilt so lange als vorhanden, bis das Gegenteil auf Antrag festgestellt wird. Der Antragsteller zählt immer zu den anwesenden Mitgliedern.

Die Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung teil. Bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. § 54 Abs. 1 Satz 3 HGO findet Anwendung (einfache Mehrheit, ungültige Stimmen und Stimmenthaltungen zählen nicht mit; hier ist geregelt, dass bei Stimmengleichheit der Antrag abgelehnt ist, was aber im Gemeindevorstand nicht zutrifft, weil hier der Vorsitzende bei Stimmengleichheit eine zusätzliche Stimmengewichtung hat).

Besteht bei mehr als der Hälfte der Mitglieder des Gemeindevorstands ein gesetzlicher Grund, der ihrer Anwesenheit entgegensteht (persönliche Beteiligung), so ist der Gemeindevorstand ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig.

## **Einberufung des Gemeindevorstands (§ 69 HGO)**

Der Bürgermeister beruft, soweit nicht regelmäßige Sitzungstage festgesetzt sind, den Gemeindevorstand so oft ein, wie es die Geschäfte erfordern. Im Regelfall soll jede Woche eine Sitzung stattfinden.

Der Gemeindevorstand muss unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Mitglieder des Gemeindevorstands unter Angabe der zur Verhandlung zu stellenden Gegenstände (die Beratungsgegenstände) verlangt und die Verhandlungsgegenstände zur Zuständigkeit des Gemeindevorstands gehören (Sondersitzung). Die Mitglieder des Gemeindevorstands haben den Antrag auf Sondersitzung eigenhändig zu unterzeichnen.

Die Bestimmungen des § 58 Abs. 1 (Ladung zu den Sitzungen) und 2 (Erweiterung der Tagesordnung) und § 61 (Niederschrift) gelten sinngemäß für die Verhandlungen des Gemeindevorstands.

## **Vertretung der Gemeinde durch den Gemeindevorstand (§ 71 HGO)**

Der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde als Kollegialorgan. Erklärungen der Gemeinde werden in seinem Namen durch den Bürgermeister oder dessen allgemeinen Vertreter, innerhalb der einzelnen Arbeitsgebiete durch die dafür eingesetzten Beigeordneten abgegeben. Der Gemeindevorstand kann auch andere Gemeindebedienstete mit der Abgabe von Erklärungen beauftragen.

Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform oder müssen in elektronischer Form mit einer dauerhaft überprüfbar qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Bürgermeister oder seinem allgemeinen Vertreter sowie von einem weiteren Mitglied des Gemeindevorstands unterzeichnet sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde von nicht erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht schriftlich erteilt ist.

Bei der Vollziehung von Erklärungen sollen Mitglieder des Gemeindevorstands ihre Amtsbezeichnung, die übrigen mit der Abgabe von Erklärungen beauftragten Gemeindebediensteten einen das Auftragsverhältnis kennzeichnenden Zusatz beifügen.

### **Kommissionen des Gemeindevorstands (§ 72 HGO)**

Der Gemeindevorstand kann zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbereiche sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge Kommissionen bilden, die ihm unterstehen. Die Kommissionen bestehen aus dem Bürgermeister, weiteren Mitgliedern des Gemeindevorstands, Mitgliedern der Gemeindevertretung und, falls dies als notwendig angesehen wird, aus sachkundigen Einwohnern.

Die weiteren Mitglieder des Gemeindevorstands werden vom Gemeindevorstand, die Mitglieder der Gemeindevertretung und die sachkundigen Einwohner werden von der Gemeindevertretung gewählt. Die sachkundigen Einwohner sollen auf Vorschlag der am Geschäftsbereich der Kommission besonders interessierten Berufs- und anderen Vereinigungen oder sonstigen Einrichtungen benannt werden. Gerade diese gesetzliche Vorgabe ist lobbyismusanfällig. § 62 Abs. 2 HGO (Ausschussbesetzung durch Wahl oder nach Stärkeverhältnis der Fraktionen) gilt entsprechend. Den Vorsitz in den Kommissionen führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestimmter Beigeordneter.

Der Gemeindevorstand kann das Verfahren und den Geschäftsgang der Kommissionen näher regeln. Sind keine abweichenden Bestimmungen getroffen, so werden die Bestimmungen für den Gemeindevorstand nach §§ 67 bis 69 HGO (Beschlussfassung, Beschlussfähigkeit, Einberufung) angewendet.

### **Personalangelegenheiten durch den Gemeindevorstand (§ 73 HGO)**

Der Gemeindevorstand stellt die Gemeindebediensteten ein. Er befördert und entlässt sie. Der Gemeindevorstand kann seine Befugnis auf andere Stellen übertragen. Der Stellenplan und die von der Gemeindevertretung gegebenen Richtlinien sind dabei einzuhalten – Abweichungen sind nur zulässig, soweit sie aufgrund des Besoldungs- oder Tarifrechts zwingend erforderlich sind. Dies gilt natürlich nicht für die Wahl und Ernennung der kommunalen Wahlbeamten (Bürgermeister, Beigeordnete) und Leiter des Rechnungsprüfungsamts.

Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter aller Beamten und der Arbeitnehmer der Gemeinde mit Ausnahme der Beigeordneten. Durch Verordnung der Landesregierung wird bestimmt, wer die Obliegenheiten des Dienstvorgesetzten gegenüber dem Bürgermeister und den Beigeordneten wahrnimmt. Die Verordnung bestimmt auch, wer oberste Dienstbehörde für die Gemeindebediensteten ist.

## **Widerspruch und Anrufung der Gemeindevertretung gegen Beschlüsse des Gemeindevorstands (§ 74 HGO)**

Verletzt ein Beschluss des Gemeindevorstands das Recht, so hat ihm der Bürgermeister zu widersprechen. Der Bürgermeister hat hier kein gesetzliches Ermessen. Der Bürgermeister kann im Rahmen seines Ermessens widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet. Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach der Beschlussfassung ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die strittige Angelegenheit ist in der nächsten Sitzung des Gemeindevorstands nochmals zu beschließen. Findet die Angelegenheit auf diese Weise nicht ihre Erledigung, kann der Bürgermeister innerhalb einer Woche die Entscheidung durch die Gemeindevertretung beantragen.

## **Rechtsverhältnisse des Bürgermeisters und der Beigeordneten (§ 40 HGO)**

Der hauptamtliche Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten sind Wahlbeamte in einem Beamtenverhältnis auf Zeit (§ 6 des Hessischen Beamtengesetzes). Für den hauptamtlichen Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten gelten für den Eintritt in den Ruhestand keine Altersgrenzen.

Der hauptamtliche Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten treten mit Ablauf der Amtszeit in den Ruhestand, wenn sie

- als Beamte auf Zeit eine Amtszeit von acht Jahren erreicht und
- das 55. Lebensjahr vollendet haben und nicht erneut in dasselbe oder ein höherwertiges Amt berufen werden.

Der hauptamtliche Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten werden auf ihren Antrag mit Ablauf der Amtszeit in den Ruhestand versetzt, wenn sie

- als Beamte auf Zeit eine Amtszeit von acht Jahren erreicht und
- das 50. Lebensjahr vollendet haben.

Der ehrenamtliche Bürgermeister und die ehrenamtlichen Beigeordneten sind nach § 40 Abs. 8 HGO Ehrenbeamte (§ 5 des Hessischen Beamtengesetzes). Der ehrenamtliche Beigeordnete ist entlassen, wenn er seine Rechtsstellung als Vertreter verliert.

Um die geordnete Fortführung der Verwaltung zu sichern, können Bürgermeister und Beigeordnete nach Ablauf ihrer Amtszeit die Amtsgeschäfte weiterfüh-

ren, bis ihre Nachfolger das Amt antreten, es sei denn, die Gemeindevertretung beschließt, dass sie die Amtsgeschäfte nicht weiterführen sollen (§ 41 HGO).

Zu einer Weiterführung der Amtsgeschäfte bis zu drei Monaten sind Bürgermeister und Beigeordnete verpflichtet, wenn die Weiterführung der Amtsgeschäfte für sie keine unbillige Härte bedeutet. Für die Dauer der Weiterführung der Amtsgeschäfte besteht das bisherige Amtsverhältnis weiter. Hauptamtlichen Bürgermeistern und hauptamtlichen Beigeordneten sind für die Zeit der Weiterführung der Amtsgeschäfte die bisherigen Bezüge, ehrenamtlichen die Aufwandsentschädigung weiter zu gewähren (§ 41 HGO).

Bürgermeister oder Beigeordneter kann nicht sein (Ausschließungsgründe nach § 42 Abs. 1 HGO):

- wer gegen Entgelt im Dienst der Gemeinde steht,
- wer gegen Entgelt im Dienst einer Körperschaft, Anstalt, Stiftung oder Gesellschaft steht, an der die Gemeinde maßgeblich beteiligt ist,
- wer als hauptamtlicher Beamter oder haupt- oder nebenberuflicher Arbeitnehmer des Landes oder des Landkreises unmittelbar Aufgaben der Staatsaufsicht (Kommunal- und Fachaufsicht) über die Gemeinde wahrnimmt,
- wer als hauptamtlicher Beamter oder haupt- oder nebenberuflicher Arbeitnehmer des Landkreises mit Aufgaben der Rechnungsprüfung für die Gemeinde befasst ist.

Bürgermeister und Beigeordnete dürfen nicht miteinander bis zum zweiten Grade verwandt oder im ersten Grade verschwägert oder durch Ehe oder durch eingetragene Lebenspartnerschaft verbunden sein (vgl. § 42 Abs. 2 HGO). Entsteht ein solches Verhältnis nachträglich, hat einer der Beteiligten auszuseiden. Ist einer der Beteiligten Bürgermeister, scheidet der andere aus; ist einer der Beteiligten hauptamtlich, der andere ehrenamtlich tätig, scheidet letzterer aus. Im Übrigen entscheidet, wenn sich die Beteiligten nicht einigen können, das Los. Muss ein hauptamtlicher Beigeordneter ausscheiden, ist er in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.

### **Wahlverfahren für den Bürgermeister und die hauptamtlichen Beigeordneten**

Die Wahl des Bürgermeisters ist frühestens sechs und spätestens drei Monate

vor Freiwerden der Stelle, bei unvorhergesehenem Freiwerden der Stelle spätestens nach vier Monaten durchzuführen (§ 42 Abs. 4 HGO). Die Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten ist frühestens sechs Monate vor Ablauf der Amtszeit zulässig und soll spätestens drei Monate vor Ablauf der Amtszeit vorgenommen sein.

### **Rechtsstellung der Bürgermeister**

Bürgermeister sind hauptamtlich tätig (§ 44 Abs. 1 HGO). In Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern kann die Hauptsatzung jedoch bestimmen, dass die Stelle des Bürgermeisters ehrenamtlich zu verwalten ist. Diese Änderung der Hauptsatzung muss mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter beschlossen werden.

In kreisfreien und Sonderstatus-Städten führt der Bürgermeister die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister, der Erste Beigeordnete die Amtsbezeichnung Bürgermeister (§ 45 HGO Abs. 1). Wird der Sonderstatus aberkannt, führen Oberbürgermeister und Bürgermeister ihre Amtsbezeichnungen weiter. Im Falle der erneuten Berufung in dasselbe Amt vor oder unmittelbar nach Ablauf der Amtszeit gilt die bisherige Amtsbezeichnung für die Dauer dieser weiteren Amtszeiten fort.

### **Rechtsstellung der Beigeordneten**

Die Beigeordneten sind ehrenamtlich tätig (§ 44 Abs. 2 HGO). In jeder Gemeinde sind mindestens zwei Beigeordnete zu bestellen. Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass eine höhere Zahl an Beigeordneten zu wählen ist und welche Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu verwalten sind. Eine Höchstzahl an Beigeordnetenstellen normiert das Gesetz nicht.

Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf die der ehrenamtlichen nicht übersteigen. Die Zahl der ehrenamtlichen Beigeordnetenstellen kann vor der Wahl der Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit der Gemeindevertretung herabgesetzt werden.

In Städten führen der mit der Verwaltung des Finanzwesens beauftragte hauptamtliche Beigeordnete die Bezeichnung Stadtkämmerer, die übrigen Beigeordneten die Bezeichnung Stadtrat (§ 45 Abs. 2 HGO). Der Bezeichnung Stadtrat kann ein das Arbeitsgebiet kennzeichnender Zusatz (Stadtschulrat, Stadtbaurat

usw.) beigefügt werden. Im Übrigen kann die Amtsbezeichnung der Beigeordneten durch die Hauptsatzung geregelt werden.

### **Aufwandsentschädigung und Ehrensold für ehrenamtliche Bürgermeister und Beigeordnete (§ 44 Abs. 2 HGO)**

Ehrenamtliche Bürgermeister haben Anspruch auf Aufwandsentschädigung und Ehrensold. Auch ehemalige ehrenamtliche Kassenverwalter haben Anspruch auf Ehrensold. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung der Landesregierung geregelt.

### **Amtseinführung für Bürgermeister und Beigeordnete**

Der Bürgermeister und die Beigeordneten werden spätestens sechs Monate nach ihrer Wahl von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung in ihr Amt eingeführt und durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet (§ 46 Abs. 1 HGO).

### **Beginn der Amtszeit der Bürgermeister und Beigeordneten**

Die Amtszeit der Bürgermeister und Beigeordneten beginnt mit dem Tage der Aushändigung einer Urkunde über die Berufung in ihr Amt oder mit dem in der Urkunde genannten späteren Zeitpunkt. Dem Bürgermeister wird die Urkunde bei der Einführung von seinem Amtsvorgänger ausgehändigt, sofern sich jener noch im Amt befindet. Den Beigeordneten wird die Urkunde vom Bürgermeister überreicht (§ 46 Abs. 2 HGO). Für Beigeordnete, die durch Wiederwahl berufen werden, beginnt ihre neue Amtszeit am Tag nach dem Ablauf der bisherigen Amtszeit (§ 46 Abs. 3 HGO).

### **Abwesenheitsvertretung des Bürgermeisters durch die Beigeordneten**

Der Erste Beigeordnete ist der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters (§ 47 HGO). Er soll als allgemeiner Vertreter nur tätig werden, wenn der Bürgermeister verhindert ist. Die übrigen Beigeordneten sind zur allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters nur berufen, wenn der Erste Beigeordnete verhindert ist. Die Reihenfolge bestimmt der Gemeindevorstand.

### **Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten**

Die Rechte und Pflichten der Gemeindebediensteten bestimmen sich, soweit die HGO nichts anderes besagt, nach den allgemeinen Vorschriften für den öffentlichen Dienst (§ 48 HGO). Die Besoldung der Gemeindebeamten soll

derjenigen der vergleichbaren Staatsbeamten entsprechen.

### **Aufgaben des Bürgermeisters (§ 70 HGO)**

Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Gemeindevorstands vor und führt sie aus, soweit nicht Beigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte. Der Bürgermeister verteilt die Geschäfte auf die Mitglieder des Gemeindevorstands.

Soweit nicht aufgrund gesetzlicher Vorschrift oder Weisung des Bürgermeisters oder wegen der Bedeutung der Sache der Gemeindevorstand im Ganzen zur Entscheidung berufen ist, werden die laufenden Verwaltungsangelegenheiten von dem Bürgermeister und den zuständigen Beigeordneten selbständig erledigt.

Der Bürgermeister kann in dringenden Fällen, wenn die vorherige Entscheidung des Gemeindevorstands nicht eingeholt werden kann, die erforderlichen Maßnahmen von sich aus anordnen. Er hat aber unverzüglich dem Gemeindevorstand hierüber zu berichten.

### **Erzwingung eines Disziplinarverfahrens gegen Bürgermeister/Beigeordnete durch die Gemeindevertretung (§ 75 HGO)**

Verletzt ein Bürgermeister oder Beigeordneter seine Amtspflicht gröblich, kann die Gemeindevertretung bei der Aufsichtsbehörde die Einleitung eines Disziplinarverfahrens beantragen. Der Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Lehnt die Aufsichtsbehörde den Antrag ab, kann die Gemeindevertretung binnen eines Monats die Disziplinarkammer anrufen. Dieser Beschluss bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Die Disziplinarkammer darf dem Antrag nur stattgeben, wenn das Disziplinarverfahren voraussichtlich zur Entfernung aus dem Dienst führen wird. Gibt die Disziplinarkammer dem Antrag statt, bewirkt ihre Entscheidung die Einleitung eines Disziplinarverfahrens. Sie entscheidet zugleich über die vorläufige Dienstenthebung und über die Einbehaltung von Dienstbezügen.

### **Abberufung der hauptamtlichen Beigeordneten (§ 76 HGO)**

Hauptamtliche Beigeordnete können von der Gemeindevertretung vorzeitig abberufen werden. Der Antrag auf vorzeitige Abberufung kann nur von mindes-

tens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellt werden. Der Beschluss selbst bedarf dann einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung. Über die Abberufung muss zudem zweimal beraten und abgestimmt werden. Dabei darf die zweite Beratung frühestens vier Wochen nach der ersten stattfinden. Eine Abkürzung der Ladungsfrist (§ 58 Abs. 1) ist dabei nicht statthaft. § 63 HGO (Widerspruch, Beanstandung) findet keine Anwendung.

In kreisfreien Städten und Sonderstatus-Städten können hauptamtliche Beigeordnete innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit der Gemeindevertretung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder vorzeitig abberufen werden. Einer Antragstellung bedarf es dabei nicht und das eigentliche Abwahlquorum ist niedriger. Der Beigeordnete scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem die Abberufung zum zweiten Mal beschlossen wird, aus seinem Amt.

#### **Bürgermeisterabwahl durch die Bürger (§ 76 Abs. 4 HGO)**

Ein Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vorzeitig abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens dreißig Prozent der Wahlberechtigten beträgt.

Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellten Antrages und eines mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung zu fassenden Beschlusses. Auch hier findet § 63 HGO (Widerspruch, Beanstandung) keine Anwendung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der §§ 54 bis 57 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus seinem Amt.

Ein Bürgermeister gilt auch als abgewählt, wenn er binnen einer Woche nach dem Beschluss der Gemeindevertretung schriftlich auf eine Entscheidung der Bürger über seine Abwahl verzichtet. Dieser Verzicht ist gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu erklären. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem er den Verzicht auf die Abwahl erklärt, aus seinem

Amt. Die Einleitung des Abwahlverfahrens auf Initiative der Bürgerschaft ist nicht möglich.

### **Ruhestand des Bürgermeisters auf Antrag aus besonderen Gründen (§ 76a HGO)**

Ein Bürgermeister kann die Versetzung in den Ruhestand mit der Begründung beantragen, dass ihm das für die weitere Amtsführung erforderliche Vertrauen nicht mehr entgegengebracht wird. Dabei müssen die Voraussetzungen nach § 40 Abs. 3 Satz 1 HGO erfüllt sein (mindestens acht Jahre im Amt, mindestens 50 Jahre alt). Nach welchen objektiven Kriterien zu beurteilen ist, ob noch das erforderliche Vertrauen in die Amtsführung vorliegt, ist gesetzlich nicht geregelt.

Der Antrag ist schriftlich bei dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu stellen. Der Antrag kann nur bis zur Beschlussfassung der Gemeindevertretung schriftlich zurückgenommen werden. Hat die Gemeindevertretung der Versetzung in den Ruhestand mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder zugestimmt, versetzt die oberste Dienstbehörde den Bürgermeister durch schriftliche Verfügung in den Ruhestand. Der Ruhestand beginnt nach Ablauf des Monats, in welchem dem Bürgermeister die Verfügung zugestellt worden ist.

### **Ansprüche gegen Mitglieder des Gemeindevorstands, Verträge mit ihnen und mit Gemeindevertretern (§ 77 HGO)**

Mögliche Ansprüche der Gemeinde gegen Bürgermeister und Beigeordnete werden von der Gemeindevertretung geltend gemacht. Verträge der Gemeinde mit Mitgliedern des Gemeindevorstands und mit Gemeindevertretern bedürfen der Genehmigung der Gemeindevertretung, es sei denn, dass es sich um Verträge nach feststehendem Tarif oder um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, die für die Gemeinde unerheblich sind. Hier sollte geregelt werden, wo die Erheblichkeitsgrenze liegt.

### **Bildung von Ortsbezirken (§ 81 HGO Abs. 1)**

In den Gemeinden können durch Beschluss der Gemeindevertretung Ortsbezirke gebildet werden. Dabei sollen bestehende örtliche Gemeinschaften Berücksichtigung finden. Für jeden Ortsbezirk ist ein Ortsbeirat einzurichten. Die Abgrenzung der Ortsbezirke und die Einrichtung von Ortsbeiräten sind in der

Hauptsatzung zu regeln. Die empfohlene Sperrfrist zur Änderung der Hauptsatzung von einem Jahr vor der Wahl (§ 6 Abs. 2 Satz 2 HGO) findet hier jedoch keine Anwendung. Für die erstmalige Einrichtung eines Ortsbeirats aus Anlass einer Grenzänderung genügt eine entsprechende Vereinbarung im Grenzänderungsvertrag (§ 17 HGO). Die Ortsbezirksgrenzen können immer nur zum Ende der Wahlzeit geändert werden.

### **Aufhebung von Ortsbezirken (§ 81 Abs. 2 HGO)**

Ein Ortsbezirk kann frühestens zum Ende der Wahlzeit aufgehoben werden. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Das Recht, Außenstellen der Gemeindeverwaltung einzurichten, bleibt jedoch durch die Bildung von Ortsbezirken unberührt.

### **Wahl des Ortsbeirats (§ 82 HGO)**

Die Mitglieder des Ortsbeirats werden von den Bürgern des Ortsbezirks gleichzeitig mit den Gemeindevertretern für die Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt. Die für die Wahl der Gemeindevertreter maßgeblichen Vorschriften gelten sinngemäß mit der Maßgabe, dass die Wahlorgane für die Gemeindevertretung auch für die Wahl der Mitglieder des Ortsbeirats zuständig sind und über die Gültigkeit der Wahl die neu gewählte Gemeindevertretung entscheidet.

### **Zusammensetzung des Ortsbeirats (§ 82 HGO)**

Der Ortsbeirat besteht aus mindestens drei, höchstens neun Mitgliedern, in Ortsbezirken mit mehr als 8.000 Einwohnern aus höchstens neunzehn Mitgliedern. Die Mitglieder des Ortsbeirats sind ehrenamtlich Tätige. Das Nähere zur Zusammensetzung des Ortsbeirats wird durch die Hauptsatzung bestimmt. Für Mitglieder des Ortsbeirats gelten die gleichen Amtsantrittshindernisse nach § 37 HGO wie für Mitglieder der Gemeindevertretung. Mitglieder des Gemeindevorstands dürfen nicht zugleich Mitglied des Ortsbeirats sein.

Werden keine Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen oder werden weniger Bewerber zur Wahl zugelassen, als Sitze zu verteilen sind, findet eine Wahl nicht statt. Die Einrichtung des Ortsbeirats entfällt unter dieser Voraussetzung auch für die Dauer der nachfolgenden Wahlzeit. Gleiches gilt für die restliche Dauer der laufenden Wahlzeit, wenn der Ortsbeirat in Folge des Ausscheidens von Vertretern nur noch weniger als drei Mitglieder hat.

Gemeindevertreter, die in dem Ortsbezirk wohnen, dem Ortsbeirat jedoch nicht als ordentliche Mitglieder angehören, können an seinen Sitzungen mit beratender Stimme teilnehmen.

### **Aufgaben des Ortsbeirats (§ 82 Abs. 3 HGO)**

Der Ortsbeirat ist zu allen wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk betreffen, zu hören, insbesondere zum Entwurf des Haushaltsplans. Er hat ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk angehen. Er hat zu denjenigen Fragen Stellung zu nehmen, die ihm von der Gemeindevertretung oder vom Gemeindevorstand vorgelegt werden.

Die Gemeindevertretung kann dem Ortsbeirat bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich zur endgültigen Entscheidung übertragen, wenn dadurch die Einheit der Verwaltung der Gemeinde nicht gefährdet wird. Dies gilt nicht für die Aufgaben, die nach § 51 HGO in die alleinige Zuständigkeit der Gemeindevertretung fallen. Dem Ortsbeirat sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

### **Geschäftsgang des Ortsbeirats (§ 82 Abs. 6 HGO)**

Für den Geschäftsgang des Ortsbeirats gelten sinngemäß die Vorschriften des Geschäftsgangs der Gemeindevertretung. Der neu gewählte Ortsbeirat muss zum ersten Mal binnen sechs Wochen nach Beginn der Wahlzeit zusammentreten. Die Ladung hierzu erfolgt durch den bisherigen Ortsvorsteher. Der Ortsbeirat tagt mindestens viermal im Jahr.

Der Gemeindevorstand kann an den Sitzungen des Ortsbeirats teilnehmen. Der Gemeindevorstand muss auf Verlangen durch den Ortsbeirat gehört werden. Auf Verlangen des Ortsbeirats muss der Gemeindevorstand Auskunft erteilen.

### **Ortsvorsteher (§ 82 Abs. 5 HGO)**

Der Ortsbeirat wählt in seiner ersten Sitzung nach der Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen oder mehrere Stellvertreter. Der Vorsitzende trägt die Bezeichnung Ortsvorsteher. Nach Ablauf der Wahlzeit führt der Ortsvorsteher seine Tätigkeit bis zur Neuwahl des Ortsvorstehers weiter. Dem Ortsvorsteher kann die Leitung der Außenstelle der Gemeindeverwaltung im Ortsbezirk übertragen werden. Der Ortsvorsteher ist dann als Ehrenbeamter zu berufen und führt das gemeindliche Dienstsiegel.

### **Bildung eines Ausländerbeirats (§ 84 HGO)**

In Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten ausländischen Einwohnern ist ein Ausländerbeirat einzurichten; zu den ausländischen Einwohnern zählen auch Staatenlose. Die Bildung des Ausländerbeirats ist also ab dieser Meldegrenze Pflicht. In Gemeinden mit weniger als 1.000 gemeldeten ausländischen Ausländern kann ein Ausländerbeirat eingerichtet werden.

Die Einrichtung des Ausländerbeirats ist in der Hauptsatzung zu regeln. Die Verpflichtung zur Einrichtung eines Ausländerbeirats entfällt, wenn eine Kommission zur Integration der ausländischen Einwohner (Integrations-Kommission) nach § 89 HGO gebildet wird. Der Ausländerbeirat besteht aus mindestens drei, höchstens siebenunddreißig Mitgliedern. Die maßgebliche Zahl der Mitglieder wird in der Hauptsatzung bestimmt.

### **Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder des Ausländerbeirats (§ 86 HGO)**

Die Mitglieder des Ausländerbeirats werden von den ausländischen Einwohnern in allgemeiner, freier, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl gleichzeitig mit den Gemeindevertretern für die Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt. Das Nähere des Wahlverfahrens regelt das Hessische Kommunalwahlgesetz.

Werden keine Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen oder werden weniger Bewerber zur Wahl zugelassen, als Sitze zu verteilen sind, findet keine Wahl statt. Die Einrichtung des Ausländerbeirats entfällt unter dieser Voraussetzung auch für die Dauer der nachfolgenden Wahlzeit. Entsprechendes gilt für die restliche Dauer der laufenden Wahlzeit, wenn der Ausländerbeirat in Folge des Ausscheidens von Vertretern nur noch weniger als drei Mitglieder hat.

Wird kein Ausländerbeirat gebildet oder wird dieser aufgelöst, ist die Gemeinde verpflichtet, für die restliche Dauer der Wahlzeit und für die nachfolgende Wahlzeit des Ausländerbeirats eine Integrations-Kommission zu bilden.

Wahlberechtigt sind die ausländischen Einwohner, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet und seit mindestens sechs Wochen in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben. Bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Melderechts gilt der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz.

Wählbar als Mitglied des Ausländerbeirats sind die wahlberechtigten ausländischen Einwohner, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben. Wählbar als Mitglied des Ausländerbeirats sind auch Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, soweit sie das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, wenn sie zugleich

- diese Rechtsstellung als ausländische Einwohner im Inland erworben haben oder
- zugleich eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.

Zudem sind die Bestimmungen zur Wählbarkeit zu beachten. Die Mitglieder des Ausländerbeirats sind ehrenamtlich.

### **Wahl des Vorsitzenden des Ausländerbeirats (§ 87 HGO)**

Der Ausländerbeirat wählt in seiner ersten Sitzung nach der Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen oder mehrere Stellvertreter. Nach Ablauf der Wahlzeit führt der bisherige Vorsitzende seine Tätigkeit bis zur Neuwahl des Vorsitzenden weiter.

### **Geschäftsgang des Ausländerbeirats (§ 87 Abs. 2 HGO)**

Der Ausländerbeirat tritt zum ersten Mal binnen sechs Wochen nach der Wahl zusammen; die Ladung erfolgt durch den bisherigen Vorsitzenden des Ausländerbeirats. Für die erste Sitzung nach der Einrichtung eines Ausländerbeirats gelten Bestimmungen wie für die Gemeindevertretung (§ 56 Abs. 2 und § 57 Abs. 1 Satz 3 HGO) entsprechend.

Der Ausländerbeirat regelt seine inneren Angelegenheiten, insbesondere die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Form der Ladung und die Sitz- und Abstimmungsordnung, durch eine Geschäftsordnung. Ist eine Geschäftsordnung nicht vorhanden oder enthält diese keine abschließenden Regelungen, gelten die für den Geschäftsgang der Gemeindevertretung maßgeblichen Vorschriften der HGO und die Bestimmungen der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung.

### **Aufgaben und Befugnisse des Ausländerbeirats (§ 88 HGO)**

Der Ausländerbeirat vertritt die Interessen der ausländischen Einwohner der Gemeinde. Er berät die Organe der Gemeinde in allen Angelegenheiten, die

ausländische Einwohner betreffen. Der Gemeindevorstand hat den Ausländerbeirat rechtzeitig über alle Angelegenheiten zu unterrichten, deren Kenntnis zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlich ist.

Der Ausländerbeirat hat ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen. Der Ausländerbeirat ist in allen wichtigen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen, zu hören. Die Gemeindevertretung und der Gemeindevorstand können, die Ausschüsse der Gemeindevertretung müssen in ihren Sitzungen den Ausländerbeirat zu den Tagesordnungspunkten hören, die Interessen der ausländischen Einwohner berühren.

In allen wichtigen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen, kann der Ausländerbeirat Anträge an die Gemeindevertretung richten. Solche Anträge können auch von einzelnen Gemeindevertretern und Fraktionen gestellt werden (§ 58 Abs. 5 Satz 3 HGO). Dem Ausländerbeirat sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

### **Integrations-Kommission (§ 89 HGO)**

Die Integrations-Kommission ist eine zur dauernden Verwaltung und Beaufsichtigung eines einzelnen Geschäftsbereichs eingesetzte Kommission im Sinne des § 72 HGO (Kommissionsbildung beim Gemeindevorstand).

Die Integrations-Kommission besteht mindestens zur Hälfte aus sachkundigen Einwohnern, die von der Gemeindevertretung auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Migranten gewählt werden. Für den Fall, dass Wahlvorschläge nicht in ausreichender Zahl abgegeben werden, soll die Gemeindevertretung Vorschläge machen. Für die Wählbarkeit zu dieser Personengruppe gilt § 86 Abs. 3 und Abs. 4 HGO (Wählbarkeit für den Ausländerbeirat) entsprechend. Die Hälfte der Gewählten soll weiblichen Geschlechts sein. Außerdem soll bei der Wahl nach Möglichkeit die Pluralität der ausländischen Einwohner berücksichtigt werden. Den Vorsitz der Integrations-Kommission führt der Bürgermeister gemeinsam mit einem von der Personengruppe der sachkundigen Einwohner gewählten Co-Vorsitzenden.

Die Integrations-Kommission berät die Organe der Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen. Die Anhörungs- und Beteiligungsrechte des Ausländerbeirats nach § 88 Abs. 2 HGO gelten auch für die

Integrations-Kommission. Die Integrations-Kommission tritt mindestens viermal im Jahr zusammen und berichtet dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung einmal im Jahr über den Stand der Integration der ausländischen Einwohner.

### **Frauenbüros und vergleichbare Einrichtungen zur Sicherung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (§ 4b HGO)**

Die Verwirklichung des Verfassungsauftrages der Gleichberechtigung von Frau und Mann ist auch eine Aufgabe der Gemeinden. Durch die Einrichtung von Frauenbüros oder vergleichbare Maßnahmen wird sichergestellt, dass die Verwirklichung dieses Auftrages auf der Gemeindeebene erfolgt. Dieser Aufgabenbereich ist von einer Frau wahrzunehmen und in der Regel einem hauptamtlichen Wahlbeamten zuzuordnen. Hier muss innerhalb der Gemeinde geklärt werden, welches Organ zuständig ist. Zu empfehlen ist wegen der Bedeutung die Zuständigkeit der Gemeindevertretung.

Für Diversität gibt es noch keine gesetzliche Regelung. Hier können aber die Gemeinden eigenverantwortlich Regelungen treffen.

### **Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 4c u. § 8c HGO)**

Die Gemeinden sollen bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu sollen die Gemeinden über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.

Kindern und Jugendlichen können zudem nach § 8c HGO in ihrer Funktion als Vertreter von Kinder- oder Jugendinitiativen in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen sowie den Ortsbeiräten Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden. Diese unbestimmte gesetzliche Regelung bedarf in den Gemeinden der Konkretisierung und Ausgestaltung. Zu empfehlen sind Regelungen in der Hauptsatzung.

## **2.2 Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder**

Die Rechte und Pflichten der Kreistags- und Ratsmitglieder in den Städten und Gemeinden sind in der Hessischen Landkreisordnung (HKO) und der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) bestimmt, dies jedoch nicht abschließend.

Vielmehr sind in der HKO und HGO nur Mindeststandards und Ge-/Verbote definiert. Im Umkehrschluss kann vereinfacht gefolgert werden: Alles was dem Mindeststandard entspricht und nicht verboten ist, ist erlaubt. Es gibt zahlreiche Rechte und Pflichten, die ergeben sich nicht aus dem Gesetz, sondern der Mandatsrechtstellung.

Ausdrücklich befassen sich folgende Vorschriften der HKO und der HGO mit den Mitgliedschaftsrechten und -pflichten (gesetzliche Rechte und Pflichten):

- Recht auf ehrenamtliche Tätigkeit (§ 18 HKO, § 21 HGO),
- Wahl zum Kreistagsabgeordneten (§ 21 HKO) und Gemeindevertreter (§ 32 HGO),
- Aktives und passives Wahlrecht (§§ 22 und 23 HKO, §§ 30 bis 33 HGO),
- Wahl zum Bürgermeister (§ 39 HGO) und Beigeordneten (§ 39 a HGO),
- Bestimmung der Wahl eines ehrenamtlichen Bürgermeisters in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern (§ 44 HGO),
- Wahl zum Landrat (§ 37 HKO) oder Kreisbeigeordneten (§ 37 a HKO),
- Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen Landrat und Kreisbeigeordnete (§ 48 HKO),
- Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen Bürgermeister oder Beigeordnete (§ 75 HGO),
- Abberufung der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten (§ 49 HKO) oder hauptamtlichen Beigeordneten der Gemeinde (§ 76 HGO),
- Recht auf Ablehnung bzw. Niederlegung des Amtes (§ 18 Abs. 1 HKO, § 23 HGO),
- Pflicht zur sorgfältigen, gewissenhaften und unparteilichen Wahrnehmung des Amtes (§ 18 HKO, §§ 21 Abs. 2, § 35 HGO),
- Verschwiegenheitspflicht (§ 18 HKO, § 21 Abs. 2 und 24 HGO),
- Treuepflicht (§ 18 HKO, § 26 HGO),
- Recht auf Entschädigung, Verdienst- und Auslagenersatz (§ 28a Abs. 5 HKO, § 27 HGO),
- Recht auf Auskunft und Akteneinsicht (§ 29 Abs. 2 HKO, § 50 Abs. 2 HGO),
- Fragerecht (§ 29 Abs. 2 HKO, § 50 Abs. 2 HGO),
- Recht auf unabhängige Mandatsausübung (§§ 28, 28a HKO, § 35 HGO),
- Recht auf Freistellung zur Mandatsausübung (§ 28a Abs. 4 HKO, § 35 Abs. 4 HGO),
- Recht auf 14 Tage kommunalpolitischen Bildungsurlaub (§ 28a Abs. 4 HKO, § 35 Abs. 4 HGO),

- Anzeigepflicht für berufliche Tätigkeiten und Ehrenämter (§ 18 HKO, § 26a HGO),
- Verträge des Landkreises mit Kreistagsmitgliedern (§ 50 HKO),
- Verträge der Gemeinde mit Gemeindevertretern (§ 77 Abs. 2 HGO),
- Recht zum Zusammenschluss zu Fraktionen (§ 26a HKO, § 36a HGO),
- Recht auf Ein-Personen-Fraktionen (§ 36b HGO),
- Wahl zum Vorsitzenden des Kreistags/der Gemeindevertretung (§ 31 HKO, § 57 HGO),
- Recht auf Mitarbeit im Ausschuss (§ 33 HKO, § 62 Abs. 2 bis 6 HGO),
- Recht auf Wahl zum Ausschussvorsitzenden oder Stellvertreter (§ 33 HKO, § 62 Abs. 5 HGO),
- Mitarbeit in Kommissionen des Kreisausschusses oder des Gemeindevorstands (§ 43 HKO, § 71 HGO),
- Recht auf Ladung zu den Sitzungen (§ 32 HKO, § 56 HGO),
- Aufrechterhaltung der Sitzungsordnung (§ 32 HKO, § 60 HGO),
- Widerstreit der Interessen/persönliche Beteiligung (§ 18 HKO, § 25 HGO),
- Antragsrecht für die Tagesordnung (§ 32 HKO, § 57 Abs. 5 HGO),
- Recht auf Teilnahme an der Beschlussfassung und auf Stimmenthaltung (§ 32 HKO, u.a. §§ 5 Abs. 2, 54 HGO),
- Recht auf Beschlussfassung durch den Kreistag zur Übergabe von Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbände an den Landkreis (§ 19 Abs. 2 HKO),
- Bildung von Ortsbezirken, Wahlverfahren für Ortsbeiräte (§§ 81 und 82 HGO),
- Teilnahmerecht an Sitzungen der Ortsbeiräte (§ 82 Abs. 1 HGO),
- Wahlrecht in der Gemeindevertretung bzw. Kreistag und Einspruch gegen die dabei zustande gekommenen Wahlergebnisse (§ 32 HKO, § 55 HGO),
- Recht auf Vermerk über das Abstimmungsverhalten in der Niederschrift (§ 32 HKO, § 61 Abs. 1 HGO),
- Wahl zum Schriftführer (§ 32 HKO, § 61 Abs. 2 HGO),
- Recht auf Übersendung der Niederschriften (§ 32 HKO, § 61 Abs. 3 HGO),
- Verleihung von Ehrenbezeichnungen nach mindestens 20 Jahren Mitgliedschaft in einem gemeindlichen Gremium (§ 28 HGO).

Über die in der HKO/HGO einzeln angesprochene Rechte hinaus sind weitere Rechtspositionen anerkannt, die den Kreistagsabgeordneten/Gemeindevertretern zustehen (hier gibt es also keine ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen;

vielmehr ergeben sich diese Rechte aus der Mandatsstellung).

Hierzu zählen:

- Teilnahmerecht im Zusammenhang mit der Teilnahmepflicht,
- Rederecht (kann in der Geschäftsordnung näher ausgestaltet und auch beschränkt werden – z.B. durch Festlegung der Redezeit, der Zahl der Beiträge zu einem Tagesordnungspunkt – es muss gewährleistet sein, dass jeder Kreistagsabgeordneter/Gemeindevertreter zu jedem Tagesordnungspunkt das Wort erhält),
- Recht zum Stellen von Sachanträgen/Änderungsanträgen zur Mitgestaltung der inhaltlichen Arbeit des Kreistages/der Gemeindevertretung (formelle Anforderungen in der Geschäftsordnung regeln wie beim Antragsrecht),
- Recht zum Stellen von Geschäftsordnungsanträgen, wie: Schluss der Aussprache, Schluss der Rednerliste, Antrag auf Nichtbefassung, Absetzung eines Tagesordnungspunktes, Vertagung, Unterbrechung oder Beendigung der Sitzung, Rücknahme von Anträgen, Ausschluss oder Herstellung der Öffentlichkeit, Festsetzung, Verlängerung oder Verkürzung der Redezeit, Anhörung von Sachverständigen usw. (solche Anträge sind jederzeit ohne Einhaltung von Form und Frist zulässig; über sie ist sofort abzustimmen).
- Vorlage/Übergabe von Sitzungsunterlagen und damit im Zusammenhang stehende Informationen (ergibt sich daraus, dass es keine gesetzlichen Formerfordernisse an Anträge und Beschlussvorlagen gibt). Der Landrat/Bürgermeister ist also trotz fehlender gesetzlicher Regelung angehalten, zu den Tagesordnungspunkten detaillierte Sitzungsunterlagen (z.B. Beschlussunterlagen) mitzuliefern. Der Landrat/Bürgermeister muss auch in den Sitzungen jedenfalls mündlich die Informationen geben, die für die Beratung und Abstimmung notwendig sind. Dazu können Fragen von allen Mitgliedern des Kreistags/der Gemeindevertretung gestellt werden.

### **2.3 Arbeit mit Hauptsatzung und Geschäftsordnung**

Eine Vielzahl der Rechte und Pflichten der kommunalen Mandatsträger sowie der Verfahrensregeln für die Arbeit der kommunalen Organe sind in der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung der jeweiligen Kommune normiert. Die Hauptsatzung wird zu Recht als Verfassung der jeweiligen Kommune bezeichnet.

### 2.3.1 Satzungsrecht (§ 5 HKO, § 5 HGO)

Das Satzungsrecht ist ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung. Mit Satzungen schaffen die Kommunen Ortsrecht im Rahmen der Gesetze und in Abgrenzung zu den Kompetenzen der anderen staatlichen Ebenen. Das Satzungsrecht ist damit im Rechtsstaat die unterste Stufe der Rechtssetzung.

In Abgrenzung zu Beschlüssen (nur Innenwirkung) entfalten Satzungen Außenwirkung und definieren Rechte und Pflichten Dritter. Wegen dieser Rechtswirkung sind an die Satzungen bestimmte gesetzliche Anforderungen hinsichtlich des Verfahrens und der Inhalte gestellt. Für die Landkreise sind die Verfahrensanforderungen an Satzungen in § 5 HKO, für die Gemeinden in § 5 HGO normiert. Demnach können die Landkreise und die Gemeinden ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die Satzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nur, soweit eine Genehmigung in den Gesetzen ausdrücklich vorgeschrieben ist.

In den Satzungen können vorsätzliche und fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen Gebote oder Verbote mit Geldbuße bedroht werden. Verwaltungsbehörde ist dabei der Kreisausschuss bei den Landkreisen und der Gemeindevorstand bei den Gemeinden. Beschlossene und rechtsaufsichtlich gewürdigte/genehmigte Satzungen müssen ausgefertigt und öffentlich bekannt gemacht werden.

Satzungen treten, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, mit dem Tage nach der Bekanntmachung in Kraft. Die Inkraftsetzung einer Satzung kann auch für die Zukunft bestimmt werden. Die rückwirkende Inkraftsetzung einer Satzung ist wegen dem Verfassungsgrundsatz des Rückwirkungsverbotes nur eingeschränkt möglich.

Das Satzungsverfahren beinhaltet eine sogenannte Heilungsvorschrift, die nach sechs Monaten zur Wirkung kommt. Für die Rechtswirksamkeit der Satzungen ist eine Verletzung der nach § 32 Satz 2 entsprechend geltenden Vorschriften der §§ 53, 56 und 58 der Hessischen Gemeindeordnung unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten nach der öffentlichen Bekanntmachung der Satzung schriftlich unter Bezeichnung der Tatsachen, die eine solche Rechtsverletzung der Satzung begründen können, gegenüber dem Kreisausschuss geltend gemacht worden ist. Die §§ 34 und 47 und die nach § 18 Abs. 1 Satz 1 und

§ 54 Abs. 1 entsprechend geltenden Vorschriften des § 25 Abs. 6 und des § 138 der Hessischen Gemeindeordnung bleiben unberührt.

### **2.3.2 Die Hauptsatzung der Landkreise und Gemeinden (§ 5a HKO, § 6 HGO)**

Jeder Landkreis/jede Gemeinde hat eine Hauptsatzung zu erlassen. Dies ist also eine gesetzliche Pflicht. In der Hauptsatzung ist zu ordnen, was nach den Vorschriften der HKO/HGO der Hauptsatzung vorbehalten ist. Dies ist also eine Mindestinhaltsdefinition. Über diesen Mindestinhalt hinaus können auch andere für die Verfassung des Landkreises/der Gemeinde wesentliche Fragen in der Hauptsatzung geregelt werden. Hier haben die Landkreise/Gemeinden ein Ermessen. Die Beschlussfassung über die Hauptsatzung und ihre Änderung bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten/Gemeindevertreter (qualifizierte Mehrheit). Im letzten Jahr der Wahlzeit des Kreistags/des Gemeinderates sollen keine wesentlichen Änderungen der Hauptsatzung vorgenommen werden. Diese Soll-Vorschrift ist als verbindlich zu bewerten. Nur im begründeten Ausnahmefall kann abgewichen werden.

#### ***2.3.2.1 Mindestinhalt der Hauptsatzung der Landkreise***

Die HKO beinhaltet nur wenige gesetzliche Vorgaben zum Mindestinhalt der kreislichen Hauptsatzung.

#### **Ausländerbeirat (§ 4b Abs. 1 HGO)**

Der Landkreis kann einen Ausländerbeirat einrichten. Die Bildung des Ausländerbeirats ist in der Hauptsatzung zu regeln. Die Zahl der Beiratsmitglieder, die Wahlzeit, das Wahlverfahren und die Anforderungen an die Mitgliedschaft im Beirat sind in der Hauptsatzung zu bestimmen (§ 4b Abs. 2 HKO).

#### **Zahl der Kreistagsmitglieder (§ 25 Abs. 2 HKO)**

Durch die Hauptsatzung kann bis spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit die Zahl der Kreistagsabgeordneten auf die für die nächst niedrigere Größengruppe maßgebliche oder eine dazwischen liegende ungerade Zahl festgelegt werden. In der niedrigsten Einwohnergrößengruppe kann die Zahl der Kreistagsabgeordneten bis auf 41 abgesenkt werden. Die Änderung muss mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschlossen werden und gilt ab der nächsten Wahlzeit.

### **Zusammensetzung des Kreisausschusses (§ 36 Abs. 1 HKO)**

Der Kreisausschuss besteht aus dem Landrat als Vorsitzendem, dem Ersten und weiteren ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, dass die Stellen von Kreisbeigeordneten hauptamtlich zu verwalten sind. Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf die der ehrenamtlichen nicht übersteigen. Die Zahl der ehrenamtlichen Kreisbeigeordnetenstellen kann vor der Wahl der Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Kreistags herabgesetzt werden.

#### **2.3.2.2 Mindestinhalt der Hauptsatzung der Gemeinden**

Die HGO beinhaltet folgende gesetzliche Vorgaben für den Mindestinhalt der Hauptsatzung:

#### **Zahl der Gemeindevertreter (§ 38 Abs. 2 HGO)**

Durch die Hauptsatzung kann bis spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit die Zahl der Gemeindevertreter auf die für die nächst niedrigere Größengruppe maßgebliche oder eine dazwischen liegende ungerade Zahl festgelegt werden. In der niedrigsten Einwohnergrößenklasse kann die Zahl der Gemeindevertreter bis auf 11 abgesenkt werden. Die Änderung muss dabei mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter beschlossen werden und gilt ab der nächsten Wahlzeit.

#### **Ehrenamtlicher Bürgermeister (§ 44 Abs. 1 HGO)**

Bürgermeister sind eigentlich grundsätzlich hauptamtlich tätig. In Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern kann die Hauptsatzung jedoch bestimmen, dass die Stelle des Bürgermeisters ehrenamtlich ist. Die diesbezügliche Änderung der Hauptsatzung muss mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter beschlossen werden.

#### **Beigeordnete (§ 44 Abs. 2 HGO)**

Beigeordnete sind grundsätzlich zunächst ehrenamtlich tätig. In jeder Gemeinde sind mindestens zwei Beigeordnete zu bestellen. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, dass eine höhere Zahl an Beigeordneten zu wählen ist und welche dieser Beigeordnetenstellen hauptamtlich sind. Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf dabei die Zahl der ehrenamtlichen Beigeordneten nicht übersteigen. Die Zahl der ehrenamtlichen Beigeordnetenstellen kann vor der Wahl der Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der

Wahlzeit der Gemeindevertretung auch herabgesetzt werden. Eine gesetzliche Höchstzahl der Beigeordnetenstellen gibt es nicht.

### **Amtsbezeichnung der Beigeordneten (§ 45 Abs. 3 HGO)**

Die Amtsbezeichnung der Beigeordneten kann durch die Hauptsatzung geregelt werden.

### **Aufgabenübertragung auf den Gemeindevorstand (§ 50 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeindevertretung beschließt grundsätzlich über die Angelegenheiten der Gemeinde. Sie kann jedoch die Beschlussfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten auf den Gemeindevorstand oder einen Ausschuss übertragen. Dies gilt jedoch nicht für die in § 51 HGO aufgeführten Angelegenheiten (ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung). Die Übertragung bestimmter Arten von Angelegenheiten auf den Gemeindevorstand kann in der Hauptsatzung regelt werden.

Die Gemeindevertretung kann aber auch Angelegenheiten, deren Beschlussfassung sie auf andere Gemeindeorgane übertragen hat, jederzeit wieder an sich ziehen. Ist die Übertragung von Aufgaben an andere Gemeindeorgane in der Hauptsatzung geregelt, ist die Vorschrift über die öffentliche Bekanntmachung (§ 6 HGO) zu beachten.

### **Ton- und Filmaufnahmen in öffentlichen Sitzungen (§ 52 Abs. 3 HGO)**

Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.

### **Ladungsfristen bei Beschlussfassung und Änderung der Hauptsatzung (§ 58 Abs. 3 HGO)**

Bei der Beschlussfassung über die Hauptsatzung und ihre Änderung müssen zwischen dem Zugang der Ladung und dem Sitzungstag stets mindestens drei Tage liegen.

### **Bildung von Ortsbezirken und Ortsbeiräten (§ 81 Abs. 1 HGO)**

In den Gemeinden können durch Beschluss der Gemeindevertretung Ortsbezirke gebildet werden. Bestehende örtliche Gemeinschaften sollen dabei Berücksichtigung finden. Für jeden Ortsbezirk ist ein Ortsbeirat zu wählen. Die Ab-

grenzung der Ortsbezirke und die Wahl von Ortsbeiräten sind in der Hauptsatzung zu regeln. Diese sind öffentlich bekanntzumachen.

### **Wahl und Aufgaben der Ortsbeiräte (§ 82 Abs. 1 HGO)**

Die Mitglieder des Ortsbeirats werden von den Bürgern des Ortsbezirks gleichzeitig mit den Gemeindevertretern für die Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt. Die für die Wahl der Gemeindevertreter maßgeblichen Vorschriften gelten sinngemäß mit der Maßgabe, dass die Wahlorgane für die Gemeindevertretung auch für die Wahl der Mitglieder des Ortsbeirats zuständig sind und über die Gültigkeit der Wahl die neu gewählte Gemeindevertretung entscheidet. Der Ortsbeirat besteht aus mindestens drei, höchstens neun Mitgliedern. In Ortsbezirken mit mehr als 8.000 Einwohnern besteht der Ortsbeirat aus höchstens neunzehn Mitgliedern. Das Nähere wird durch die Hauptsatzung bestimmt.

### **Bildung eines Ausländerbeirats (§ 84 HGO)**

In Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten ausländischen Einwohnern ist ein Ausländerbeirat einzurichten (Hinweis: Zu den ausländischen Einwohnern zählen auch Staatenlose). Dies ist eine gesetzliche Mindestvorgabe. In allen anderen Gemeinden kann im Rahmen des Organisationsermessens freiwillig auch ein Ausländerbeirat gebildet werden. Die Bildung des Ausländerbeirats ist in der Hauptsatzung zu regeln. Die gesetzliche Verpflichtung zur Bildung eines Ausländerbeirats entfällt, wenn eine Kommission zur Integration der ausländischen Einwohner (Integrations-Kommission) nach § 89 HGO gebildet wird.

### **Zusammensetzung des Ausländerbeirats (§ 85 HGO)**

Der Ausländerbeirat besteht aus mindestens drei, höchstens siebenunddreißig Mitgliedern. Die maßgebliche Zahl der Mitglieder wird in der Hauptsatzung bestimmt.

### **Übergangsbestimmung zur Bildung einer Integrations-Kommission (§ 149 Abs. 5 HGO)**

Die Möglichkeit nach § 84 Satz 3 HGO, die Verpflichtung zur Einrichtung eines Ausländerbeirats durch die Bildung einer Integrations-Kommission abzulösen, besteht erstmals für die am 1. April 2021 beginnende Wahlzeit der Ausländerbeiräte. Macht eine Gemeinde von dieser Befugnis Gebrauch, so ist die Streichung der Bestimmungen über den Ausländerbeirat in der Hauptsatzung auch nach dem 31. März 2020 zulässig.

### **2.3.2.3 Weitere Hauptsatzungsregelungen**

Neben diesen gesetzlichen Vorgaben zu Regelungen in der Hauptsatzung können die Landkreise und Gemeinden weitere Angelegenheiten in der Hauptsatzung regeln. Dabei sollte das Mäßigungsgebot gelten. Anderenfalls würden zahlreiche Änderungen der Hauptsatzung nicht auszuschließen sein.

Mögliche zusätzliche Regelungspunkte in Hauptsatzungen könnten sein:

#### **In Landkreisen**

Regelungen zu:

- Kreisgebiet
- Sitz der Kreisverwaltung
- Symbolen, Wappen und Flagge
- Vorsitz im Kreistag
- Kreisausschuss
- Haushaltswirtschaft
- Ausländerbeirat (pflichtig)
- Film- und Tonaufnahmen in öffentlichen Sitzungen des Kreistages, seiner Ausschüsse, des Ausländerbeirats (pflichtig)
- Öffentlichen Bekanntmachungen (§ 6 Abs. 2 der LKO)
- Inkrafttreten (pflichtig)

#### **In Städten und Gemeinden**

Regelungen zu:

- Stadtgebiet
- Vorsitz in der Gemeindevertretung
- Gemeindevorstand
- Ortsbezirk und Ortsbeiräten (pflichtig)
- Ausländerbeirat (pflichtig)
- Entschädigung für ehrenamtlich Tätige
- Stadtfarben und Stadtwappen
- Amtskette
- Öffentlichen Bekanntmachungen / Amtsblatt (§ 7 Abs. 2 der GO)
- Haushaltswirtschaft
- Tonübertragung im Internet (pflichtig)
- Inkrafttreten (pflichtig)

### 2.3.3 Regelungen in den Geschäftsordnungen

Nach § 32 HKO und § 60 Abs. 1 HGO gibt sich der Kreistag bzw. die Gemeindevertretung eine Geschäftsordnung. Der Erlass einer Geschäftsordnung gehört zu den Pflichtaufgaben eines Landkreises/einer Gemeinde im eigenen Wirkungskreis. Die Geschäftsordnung gilt nur für den jeweiligen Kreistag oder die jeweilige Gemeindevertretung und verliert mit der Beendigung der Amtszeit ihre Gültigkeit. D.h. jeder neu gewählte Kreistag/jede neu gewählte Gemeindevertretung muss sich eine eigene Geschäftsordnung geben. Selbstverständlich kann der neu gewählte Kreistag/die neugewählte Gemeindevertretung die bisherige Geschäftsordnung übernehmen. Die bisherige Geschäftsordnung kann dabei „stillschweigend“ übernommen werden.

Akzeptiert daher z.B. die Gemeindevertretung die Ladungsmodalitäten der „alten“ Geschäftsordnung, so liegt darin eine Billigung der bisherigen Geschäftsordnung, solange keine neue Regelung getroffen wird (vgl. dazu BayVGH, BayVBl 68, S. 324). Die Gemeindevertretung muss also keinen ausdrücklichen Beschluss fassen, wenn sie die bisherige Geschäftsordnung übernehmen will. In der Anwendung der bisherigen Geschäftsordnung liegt nämlich konkludent (schlüssig, vom Gesetzgeber beabsichtigt) die Aussage, dass diese Geschäftsordnung auch für die neu gewählte Gemeindevertretung gelten soll. Dies gilt selbstverständlich auch für die Kreistage.

Die Geschäftsordnung ist eine kommunale Rechtsnorm eigener Art. Sie ist eine sogenannte „Innenrechtsnorm“. Sie hat verbindlichen Charakter für die von ihr Betroffenen (die Kreisorgane/Gemeindeorgane) und setzt somit Recht im materiellen Sinne. Ihr fehlt jedoch das sonst für Rechtsnormen typische Element, dass Rechtsbeziehungen zwischen dem erlassenden Hoheitsträger (Landkreis/Gemeinde) und den von der Norm betroffenen Außenstehenden (Bürger/Einwohner) geschaffen werden. Sie verpflichtet lediglich die Kreisorgane/Gemeindeorgane/ und Kreistagsabgeordnete/Gemeindevertreter/Ortsbeiräte zu bestimmten Verhaltensweisen und betrifft damit auch subjektiv-öffentliche Mitgliedschaftsrechte (vgl. BVwerG, DVBl 1988, S. 790).

Die Geschäftsordnung (Erlass und Änderungen) wird vom Kreistag/von der Gemeindevertretung beschlossen. Die Geschäftsordnung ist keine Satzung und somit muss das Satzungsverfahren auch nicht angewendet werden. Die Ge-

schäftsordnung kann jederzeit durch einfachen Beschluss geändert werden; eine qualifizierte Mehrheit ist nicht erforderlich. Eine öffentliche Bekanntmachung der Geschäftsordnung ist auch nicht erforderlich. Dennoch kann eine öffentliche Bekanntmachung nach den Bestimmungen der Hauptsatzung aus praktischen Gründen sinnvoll sein.

Der Erlass einer Geschäftsordnung ist Bestandteil des Selbstorganisationsrechtes des Landkreises/der Gemeinde. Der Kreistag/die Gemeindevertretung ist also grundsätzlich frei in der Entscheidung, welche Regelungen in die jeweilige Geschäftsordnung aufgenommen werden. Die Geschäftsordnung muss jedoch die bindenden gesetzlichen Vorgaben der HKO/HGO und anderer Gesetze beachten. Die Geschäftsordnung darf das Gesetz nur ergänzen, ihm aber nicht widersprechen.

Die Geschäftsordnung tritt als zweites Regelwerk des Landkreises/der Gemeinde neben die Hauptsatzung. Sie enthält keine Regelungen, die bereits in der Hauptsatzung getroffen wurden. Die Bestimmungen in der Hauptsatzung sind bindend für den Inhalt der Geschäftsordnung.

Nachdem die HKO/HGO einige Vorgaben für Regelung in der Hauptsatzung zuweist, bleibt für ergänzende (über die bereits genannten) Regelungen in der Geschäftsordnung relativ wenig Raum. Es kommen nur noch Detailregelungen zum Geschäftsgang in Betracht. Die HKO und HGO beinhalten nur wenige Vorgaben für Regelungen in der Geschäftsordnung.

### ***2.3.3.1 Vorgaben für die Geschäftsordnung aus der HKO***

In der HKO gibt es nur eine einzige gesetzliche Vorgabe zur Regelung in der Geschäftsordnung. Darüber hinaus noch einige Verweise zur Anwendung von Regelungen aus der HGO. Dies betrifft den Geschäftsgang der gemeindlichen Organe, Ausschüsse und des Ausländerbeirats.

### **Fraktionen (§ 26a Abs. 1 HGO)**

Kreistagsabgeordnete können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Eine Fraktion kann Kreistagsabgeordnete, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen. Das Nähere über die Bildung einer Fraktion, die Fraktionsstärke, ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Kreistags sind in der Geschäftsordnung zu regeln. Eine Fraktion muss aus mindestens drei Kreistagsabgeord-

neten bestehen. Eine Fraktion kann Mitglieder des Kreisausschusses und sonstige Personen beratend zu ihren Sitzungen hinzuziehen.

### **2.3.3.2 Vorgaben für die Geschäftsordnung aus der HGO**

#### **Anzeigepflicht für Mitglieder gemeindlicher Organe (§ 26a HGO)**

Die Mitglieder eines Organs der Gemeinde sind verpflichtet, die Mitgliedschaft oder eine entgeltliche oder ehrenamtliche Tätigkeit in einer Körperschaft, Anstalt, Stiftung, Gesellschaft, Genossenschaft oder in einem Verband einmal jährlich dem Vorsitzenden des Organs anzuzeigen, dem sie angehören. Der Vorsitzende leitet dem Finanzausschuss eine Zusammenstellung der Anzeigen zur Unterrichtung zu. Das Nähere des Verfahrens kann in der Geschäftsordnung geregelt werden.

#### **Fraktionsbildung (§ 36a Abs. 1)**

Gemeindevertreter können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Eine Fraktion kann Gemeindevertreter, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen. Das Nähere über die Bildung einer Fraktion, die Fraktionsstärke, ihre Rechte und Pflichten innerhalb der Gemeindevertretung sind in der Geschäftsordnung zu regeln.

Eine Fraktion muss aus mindestens zwei, in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern aus drei Gemeindevertretern bestehen. Eine Fraktion kann Mitglieder des Gemeindevorstandes und sonstige Personen beratend zu ihren Sitzungen hinzuziehen.

#### **Fristen für Anträge zur Aufnahme in die Tagesordnung (§ 58 Abs. 5 HGO)**

Der Vorsitzende hat Anträge einzelner Gemeindevertreter und Fraktionen auf die Tagesordnung zu setzen, die bis zu einem bestimmten, in der Geschäftsordnung festzulegenden, Zeitpunkt vor der Sitzung bei ihm eingehen.

#### **Regelungen innerer Angelegenheiten durch die Geschäftsordnung (§ 60 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeindevertretung regelt ihre inneren Angelegenheiten, wie die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Form der Ladung, die Sitz- und Abstimmungsordnung, durch eine Geschäftsordnung.

## **Ordnungsmaßnahmen gegen Gemeindevertretungen (§ 60 Abs. 1 und 2 HGO)**

Die Geschäftsordnung kann für Zuwiderhandlungen gegen ihre Bestimmungen Geldbußen bis zum Betrage von fünfzig Euro, bei mehrmals wiederholten Zuwiderhandlungen, insbesondere bei wiederholtem ungerechtfertigtem Fernbleiben, den Ausschluss auf Zeit, längstens für drei Monate, vorsehen. Über diese Ordnungsmaßnahmen entscheidet immer die Gemeindevertretung.

Bei ungebührlichem oder wiederholtem ordnungswidrigem Verhalten kann der Vorsitzende ein Mitglied der Gemeindevertretung für einen oder mehrere, höchstens drei Sitzungstage ausschließen. Gegen den Ausschluss kann die Entscheidung der Gemeindevertretung angerufen werden; diese ist spätestens in der nächsten Sitzung zu treffen. Weitere Maßnahmen aufgrund der Geschäftsordnung bleiben unberührt.

## **Fristregelungen zur Übersendung der Niederschriften (§ 61 Abs. 2 HGO)**

Eine Kopie der Niederschrift ist innerhalb eines in der Geschäftsordnung festzulegenden Zeitraums an alle Gemeindevertreter schriftlich oder elektronisch zu übersenden.

## **Regelungen zur inneren Ordnung der Ausschüsse (§ 62 Abs. 5 HGO)**

Für den Geschäftsgang eines Ausschusses gelten sinngemäß die Vorschriften der §§ 52 bis 55, § 57 Abs. 2, § 58 Abs. 1 bis 4, Abs. 5 Satz 1 HGO mit einer Ausnahme: Das Benehmen bei der Festsetzung der Sitzungstermine und der Tagesordnung ist neben dem Gemeindevorstand auch mit dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung herzustellen. Anzuwenden sind auch § 58 Abs. 6 und die §§ 59 bis 61. Im Übrigen bleiben das Verfahren und die innere Ordnung der Ausschüsse der Regelung durch die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung vorbehalten.

## **Regelungen zum Ausländerbeirat (§ 87 Abs. 3 HGO)**

Der Ausländerbeirat kann sich eine eigene Geschäftsordnung geben. Der Ausländerbeirat regelt dabei seine inneren Angelegenheiten, insbesondere die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Form der Ladung und die Sitz- und Abstimmungsordnung, durch eine Geschäftsordnung. Ist keine eigene Geschäftsordnung für den Ausländerbeirat vorhanden oder enthält diese keine abschließende Regelungen, gelten die für den Geschäftsgang der Gemeindevertretung maß-

geblichen Vorschriften der HGO und die Bestimmungen der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung auch für den Ausländerbeirat.

### **2.3.3.3 Empfehlungen (beispielhaft) für ergänzende Regelungen in den Geschäftsordnungen**

Folgende Sachverhalte können in einer Geschäftsordnung zusätzlich geregelt werden:

- Pflichten der Mitglieder der Kreistage/Gemeindevertretung
- Anzeigepflicht zur beruflichen Tätigkeit und zu Ehrenämtern
- Anzeigen bei kommunalen Verträgen mit Ratsmitgliedern
- Verfahren bei Verhinderung zur Teilnahme
- Bereitstellung der Arbeitsunterlagen
- Fraktionsbildung und -größe
- Vorsitz im Kreistag bzw. in der Gemeindevertretung
- Aufgaben des Vorsitzes
- Ausschüsse
- Ältestenausschuss/-rat
- Bildung und Stärke der sonstigen Ausschüsse
- Ausschussvorsitz und Stellvertretung
- Verfahren in den Ausschüssen
- Teilnahme anderer Mitglieder der Vertretung, der Fraktionsassistenten, der Vertreter der Ortsbeiräte und der Kommunalen Ausländervertretung an Ausschusssitzungen
- Teilnahme des Gemeindevorstandes an den Ausschusssitzungen
- Berichterstattung
- Unterrichtung der Öffentlichkeit
- Anforderungen an Vorträge und Anträge
- Behandlung der Vorträge, Anträge und Anregungen
- Verfahren zu Anfragen
- Behandlung der Anfragen
- Fragestunde
- Aktuelle Stunde
- Geschäftsgang der Sitzungen
- Umgang mit Gegenständen aus der vorhergehenden Wahlperiode
- Behandlung von Anträgen und Anregungen aus der vorhergehenden Wahlperiode
- Bürgereingaben, Behandlung der Eingaben, unzulässige Eingaben

- Ausschussberichte und Behandlung der Berichte
- Einberufung der Sitzungen
- Dauer der Sitzung
- Redezeiten
- Teilnahme des Kreisausschusses/Gemeindevorstands
- Öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen
- Beschlussfähigkeit
- Sitzungs- und Redeordnung
- Eröffnung der Sitzungen
- Wortmeldung und Reihenfolge der Wortmeldungen
- Verfahren bei Geschäftsordnungsanträgen
- Persönliche Erklärungen/Bemerkungen
- Abgabe von Erklärungen
- Vertagung und Schluss der Sitzungen
- Abstimmung
- Form der Abstimmung
- Reihenfolge der Abstimmung
- Abstimmungsregeln
- Feststellung des Abstimmungsergebnisses
- Durchführung von Wahlen
- Ordnungsbestimmungen
- Ordnungsruf und Entziehung des Wortes
- Maßnahmen bei Verstößen gegen die Ordnung
- Aussetzung der Sitzung
- Ordnung im Sitzungssaal
- Verfahren und Ordnung in den Ausschüssen
- Niederschriften
- Verfahren zur rechtlichen Auslegung und Abweichung von der Geschäftsordnung
- Büro des Kreistags/der Gemeindevertretung
- Besetzung und Stellung des Büros
- Offenlegung der Akten
- Inkrafttreten

## **2.4 Bürgerbeteiligung, kommunale Demokratie, Informationsfreiheit und Transparenz**

Die Bürgerbeteiligung ist ein Wesensmerkmal der kommunalen Demokratie.

### **2.4.1 Bürgerbeteiligung in Landkreisen**

In den Landkreisen gibt es nur wenige gesetzlich geregelte Beteiligungsoptionen.

#### **Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 4 c HKO)**

Der Landkreis soll bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll der Landkreis über die in der HKO vorgesehene Beteiligung der Kreisangehörigen hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen. Diese Sollvorschrift muss in den Kreistagen ausgestaltet werden.

#### **Beteiligung von Kindern, Jugendlichen, Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen (§ 8a HKO)**

Kindern und Jugendlichen können in ihrer Funktion als Vertreter von Kinder- oder Jugendinitiativen in den Organen des Landkreises und seinen Ausschüssen Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden. Dieses Anhörungs-, Vorschlags- und Redemögensrechtsrecht gilt auch für Vertreter von Beiräten, Kommissionen und für Sachverständige. Die zuständigen Organe des Landkreises können hierzu entsprechende Regelungen festlegen. Auch hier besteht ein großer Gestaltungsspielraum für die Kreistage.

Die Instrumente Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide gibt es auf Landkreisebene nicht. Einwohner-/Bürgerfragestunden in den Kreistagen sind gesetzlich nicht normiert aber auch nicht verboten. Somit entscheiden darüber die Kreistage selbst.

### **2.4.2 Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden**

#### **Bürgerversammlung (§ 8a HGO)**

Zur Unterrichtung der Bürger über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde

soll mindestens einmal im Jahr eine Bürgerversammlung abgehalten werden. In größeren Gemeinden können Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden. Die Bürgerversammlung wird vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung im Benehmen mit dem Gemeindevorstand einberufen. Die Einberufung erfolgt mindestens eine Woche vor dem festgesetzten Termin unter Angabe von Zeit, Ort und Gegenstand durch öffentliche Bekanntmachung. Zu den Bürgerversammlungen können auch nichtwahlberechtigte Einwohner zugelassen werden. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung leitet die Bürgerversammlung. Er kann Sachverständige und Berater zuziehen. Der Gemeindevorstand nimmt an den Bürgerversammlungen teil; er muss jederzeit gehört werden.

### **Bürgerentscheid (§ 8b HGO)**

Die Bürger einer Gemeinde können über eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen. Das Antragsverfahren wird als Bürgerbegehren bezeichnet. Auch die Gemeindevertretung kann anstelle einer eigenen Entscheidung die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen (Rats- oder Vertreterbegehren). Der Beschluss für ein Ratsbegehren bedarf der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder.

§ 8b Abs. 2 HGO beinhaltet einen sogenannten Negativkatalog von Themen, zu denen kein Bürgerentscheid stattfinden darf. Dies betrifft folgende Themen:

- Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Gemeindevorstand oder dem Bürgermeister obliegen,
- Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und die Frage, ob die Stelle des Bürgermeisters ehrenamtlich verwaltet werden soll,
- die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, der Mitglieder des Gemeindevorstands und der sonstigen Gemeindebediensteten,
- die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Gemeindeabgaben (außer die Entscheidung über den Erhebungsmodus des gemeindlichen Straßenbeitrags nach § 11a Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Abgaben) und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
- die Feststellung des Jahresabschlusses (§ 112 HGO) der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
- Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 des Baugesetzbuches,

- Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren
- Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

Das Bürgerbegehren ist schriftlich beim Gemeindevorstand einzureichen (§ 8b Abs. 3 HGO). Richtet es sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung, muss es innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Der Antrag muss die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten sowie bis zu drei Vertrauenspersonen bezeichnen, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Gemeindevorstand ermächtigt sind.

Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern von mindestens 3 Prozent, in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern von mindestens 5 Prozent und in den Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern von mindestens 10 Prozent der bei der letzten Gemeindevahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein. Die Wahlberechtigung der Unterzeichner muss zum Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein. Der Gemeindevorstand unterrichtet auf Wunsch vor der Sammlung der Unterschriften über die beim Bürgerbegehren einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen.

Ein Bürger- oder Vertreterbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist (§ 8b Abs. 4 HGO). Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt. Die Gemeindevertretung kann mit Zustimmung der Vertrauenspersonen Unstimmigkeiten im Wortlaut der Fragestellung des Bürgerbegehrens bereinigen. Eine Beanstandung des Zulassungsbeschlusses ist nur innerhalb von sechs Wochen nach der Beschlussfassung zulässig.

Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die von den Gemeindeorganen vertretene Auffassung dargelegt werden (§ 8b Abs. 5 HGO). Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in

dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent, in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent und in den Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten beträgt (§ 8b Abs. 6 HGO). Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden.

Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide statt und werden die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen jeweils von einer ausreichenden Mehrheit so beantwortet, dass die Bürgerentscheide inhaltlich nicht miteinander zu vereinbaren sind, dann gilt die Mehrheitsentscheidung, für welche die größere Zahl von gültigen Stimmen abgegeben wurde. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der Gemeindegewahlleiter in einer Sitzung des Wahlausschusses zieht. Der Bürgerentscheid, der die erforderliche Mehrheit erhalten hat, hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung (§ 8b Abs. 7 HGO). Die Gemeindevertretung kann einen Bürgerentscheid frühestens nach drei Jahren abändern. Das Nähere zum Verfahren der Bürgerentscheide regelt das Hessische Kommunalwahlgesetz.

### **Beteiligung von Kindern, Jugendlichen, Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen (§ 8c HGO)**

Kindern und Jugendlichen können in ihrer Funktion als Vertreter von Kinder- oder Jugendinitiativen in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen sowie den Ortsbeiräten Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden.

Die Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten gelten auch für Vertreter von Beiräten, Kommissionen und für Sachverständige. Die zuständigen Organe der Gemeinde können hierzu entsprechende Regelungen festlegen. Die Gemeinden haben hier also im Rahmen ihres Organisationsrechtes ein großes Ermessen.

Auch ist für die Gemeinden zur Durchführung von Einwohner-/Bürgerfragestunden in der Gemeindevertretung keine gesetzliche Vorgabe gegeben. Es gibt aber auch kein Verbot. Somit entscheidet hier die Gemeindevertretung.

### **2.4.3 Kommunale Informationsfreiheits- und Transparenzsatzungen**

Wegen der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hat der Hessische Landtag das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz/HDSIG (GVBl. 2018 S. 82 vom 09.05.2018) nicht unmittelbar auf die Gemeinden und Landkreise zur Anwendung gebracht. Für die Kommunen gilt das Gesetz vielmehr nur dann, wenn sie es freiwillig durch Satzung so bestimmen (vgl. § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG, sog. Opt-In-Regelung). Einige Kommunen haben bereits derartige Satzungen erlassen, so die Stadt Kassel (vgl. 48. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und Zweiter Bericht zur Informationsfreiheit, LT-DS. 20/2607, S. 307). Diese Satzungsbefugnis schließt das Recht ein, eine Regelung über die Kostenerstattung für die Einräumung des Informationszugangs zu treffen (vgl. LT-DS. 19/5728 S. 2).

## **3. Kommunal финанzen, kommunales Haushaltsrecht und Kommunalabgaben**

### **3.1 Finanzierung der Kommunen – eigene Gestaltungsoptionen**

Die kommunalen Finanzierungsquellen sind:

- Kommunale Realsteuereinnahmen,
- Gemeinschaftssteuern und ihr kommunaler Anteil,
- Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern,
- Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich des Landes (eventuell Bundes),
- Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb.

Die kommunale Finanzautonomie kann nicht losgelöst vom Gesamtsystem der bundesdeutschen Finanzverfassung betrachtet werden.

Die kommunalen Steuereinnahmen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

- Eigene Steuereinnahmen,
- Zuweisungen des Landes (Bundes),
- Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb.

#### **3.1.1 Kommunale Steuereinnahmen**

Die erste Säule der Kommunaleinnahmen bilden die Steuereinnahmen. Steuereinnahmen fließen dabei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zu. Die Landkreise verfügen über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen. Die Landkreise finanzieren ihre aus Landeszuweisungen und Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nicht gedeckten Ausgaben über Einnahmen aus der sogenannten Kreisumlage. Die Kreisumlage müssen die kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer eigenen Steuerkraft unter Einbeziehung der allgemeinen Zuweisungen des Landes (Umlagekraft) zahlen. Die Finanzierung der Landkreise über die Kreisumlage ist somit mittelbar auch von den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden abhängig. Systematisch wird bei den Steuerarten unterschieden, ob das Aufkommen einer konkreten föderalen Ebene zugeordnet wird (Trennsystem, Realsteuern) oder das Aufkommen zwischen den föderalen Ebenen aufgeteilt wird (Verbundsystem, Gemeinschaftssteuern).

## **Systematik der kommunalen Steuereinnahmen**

Das System der kommunalen Steuereinnahmen lässt sich zunächst in drei Hauptgruppen einteilen:

- Realsteuereinnahmen,
- Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern,
- Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern.

### **3.1.1.1 Die Realsteuern**

Kommunale Realsteuern sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A und B. Die gesetzliche Ermächtigung erfolgt durch Bundesrecht (zustimmungspflichtig durch den Bundesrat). Verfassungsrechtlich wird den Gemeinden bei den Realsteuern ein Hebesatzrecht zugestanden. Das kommunale Hebesatzrecht bei der Gewerbe- und Grundsteuer ist das Kernelement der kommunalen Finanzautonomie als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.

### **3.1.1.2 Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer ist die Haupteinnahmequelle der Gemeinden bei den Steuern. Die Gemeinden haben hier ein Hebesatzrecht und können insofern auf das Steueraufkommen direkten Einfluss nehmen. Die Erhebung der Gewerbesteuer ist seit dem 1.1.2008 neu geregelt.

Auf Grund der bundesrechtlichen Berechnungs- und Erhebungsregelungen zahlen nur rund 15 % der gewerbepflichtigen Unternehmen tatsächlich Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer folgt dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit und ist gewinnorientiert. D. h., nur Unternehmen, die Gewinn erwirtschaften, zahlen auch diese Steuer. Wenn in Krisenzeiten Unternehmen weniger oder keinen Gewinn erwirtschaften, zahlen diese auch weniger oder keine Gewerbesteuer. Verluste können zudem zu 60 % mit Gewinnen der zurückliegenden zehn Wirtschaftsjahre verrechnet werden. Dies führt in der kommunalen Praxis zu Rückzahlungsverpflichtungen der Gemeinden für bereits vereinnahmte Gewerbesteuer. Gewinne können zudem durch Rückstellungen bis zu fünf Jahren vorgezogen werden.

Das Erhebungsverfahren bei der Gewerbesteuer ist mehrstufig.

1. Die Ermittlung der Gewerbesteuermesszahl auf Grundlage des erwirtschafteten Gewinns vor Steuer unter Berücksichtigung der sogenannten Hinzurechnungen erfolgt durch das Finanzamt. Der Gewerbesteuersatz

betrug bis zum 31.12.2007 gestaffelt 1 bis 5 %, seit dem 1.1.2008 beträgt dieser Steuersatz einheitlich 3,5 %. Hier erfolgte also bereits eine steuerliche Entlastung für die meisten Gewerbesteuerpflichtigen.

2. Der vom zuständigen Finanzamt ermittelte Gewerbesteuermessbetrag wird mit dem kommunalen Hebesatz, der in der gemeindlichen Haushaltssatzung festgesetzt wird, multipliziert.

Das Ergebnis wird als Gewerbesteuerzahlbetrag bezeichnet.

### **Hessische Heimatumlage als Bestandteil der Gewerbesteuerumlage**

In Hessen gibt es bei der Gewerbesteuerumlage seit 2020 eine Besonderheit – die Heimatumlage. Diese ist im „Gesetz über die Heimatumlage“ vom 31. Oktober 2019 geregelt. Das Aufkommen aus dieser Umlage dient der Finanzierung des Programms „Starke Heimat Hessen“. Der Vervielfältiger (auf die Messbeträge berechnet, also ohne den gemeindlichen Hebesatz) für die sogenannte Heimatumlage beträgt 21,75 Prozent. Bis 2019 waren 29 Prozent für den Solidarpakt II an den Bund abzuführen.

Die hessische Landesregierung rechnet mit jährlich rund 400 Millionen Euro Aufkommen aus der Heimatumlage. Mehr als drei Viertel der Mittel aus der „Starken Heimat“ und damit über 300 Millionen Euro stehen den Kommunen zur freien Verfügung, 100 Millionen bleiben direkt bei den Gemeinden (durch die Reduzierung des Vervielfältigers von 29 auf 21,75 Prozent), 100 Millionen erhalten sie über den Kommunalen Finanzausgleich. Hinzu kommen alle Mittel für Maßnahmen, die ohne zusätzliche Anforderungen die bestehenden Pauschalen erhöhen und damit die defizitären Bereiche der Kommunalhaushalte entlasten.

Einzelmaßnahmen des Programms „Starke Heimat Hessen“ sind:

- Stärkung der Kinderbetreuung
- Erhöhung der Krankenhausinvestitionen
- Verwaltungskräfte im Schulbereich (Schulsekretariate) personell stärken
- Kontinuierliche Attraktivitätssteigerung des ÖPNV/Förderung der Nahmobilität
- Digitalisierung in den Kommunen

Dafür sollen rund 200 Millionen Euro jährlich aus dem Aufkommen der Heimatumlage verwendet werden. Alle 444 hessischen Kommunen sollen von dem Programm profitieren.

## **Freibeträge und Verrechnungen mit anderen Steuern bei der Ermittlung der Gewerbesteuerzahllast**

Zu beachten ist, dass bei der Gewerbesteuerberechnung auch Freibeträge zum Ansatz kommen. Dieser beträgt 24.500 Euro für natürliche Personen und Personengesellschaften. Bei Kapitalgesellschaften kommt hingegen kein Freibetrag zur Anwendung.

Seit dem 1.1.2008 darf die Gewerbesteuer nicht mehr als Betriebsausgabe abgezogen werden. Jedoch wurde für die Einzelunternehmen/Personengesellschaften der sogenannte Anrechnungsfaktor bei der Einkommenssteuer für natürliche Personen zum 1.1.2008 vom 1,8- auf das 3,8-fache des Gewerbesteuermessbetrages erhöht. Damit kann der veranlagte Einkommensteuerpflichtige (Einzelunternehmer, Personengesellschaft) bis zu einem kommunalen Hebesatz von 400,5 vH die Gewerbesteuerzahllast mit seiner Einkommenssteuer verrechnen (Zahlung des Solidaritätszuschlags ist berücksichtigt, mögliche Kirchensteuerpflicht nicht). Bei Kapitalgesellschaften ist keine derartige Anrechnung möglich. Dafür wurde jedoch bei den Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) aber die Körperschaftssteuer von 25 auf 15 % gesenkt und dies ausdrücklich mit dem Verweis auf das gemeindliche Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer.

## **Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer**

Bei der Ermittlung des Gewerbesteuermessbetrages werden auch stärker Hinzurechnungen berücksichtigt. Während bis dahin nur die Dauerschuldzinsen zu 50 % berücksichtigt wurden, werden seit dem 1.1.2008 alle Zinsen und Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen zu 25 % angerechnet.

Diese Finanzierungsanteile werden dabei wie folgt pauschal ermittelt:

- bewegliche Güter des Anlagevermögens (Mieten und Pachten) = 20 %,
- Immobilienmieten (-pachten) – unbewegliche Wirtschaftsgüter = 65 %, ab 2010 noch 50 % und
- Lizenzen und Konzessionen = 25 %.

Von diesen pauschalierten Finanzierungsanteilen werden wiederum 25 % dem Gewerbesteuermessbetrag hinzugerechnet. Gleichzeitig gilt für alle Hinzurechnungen in Summe ein Freibetrag von 100.000 Euro.

## ***Beispielrechnungen Gewerbesteuer***

### **Beispielsrechnung für die Gewerbesteuer einer Kapitalgesellschaft – 100.000 Euro Gewinn**

(auf Hinzurechnungen wurde mit Blick auf die Übersichtlichkeit verzichtet)

	Regelung bis 31.12.2007	Regelung ab 1.1.2008
Steuersatz	5 %	3,5 %
Messbetrag	5.000 Euro	3.500 Euro
Kommunaler Hebesatz 400vH	20.000 Euro	14.000 Euro
Gesamt-Gewerbesteuer	20.000 Euro	14.000 Euro
Körperschaftsteuer	25 % = 25.000 Euro	15 % = 15.000 Euro
Gesamtsteuerlast	45.000 Euro	29.000 Euro

Steuarentlastung: 16.000 Euro (Mehrbelastung erst ab einem Hebesatz von 858 vH).

### **Beispielrechnung für die Gewerbesteuer eines Einzelunternehmers – Jahresgewinn 124.500 Euro.**

	Regelung bis 31.12.2007	Regelung ab 1.1.2008
Freibetrag	24.500 Euro	24.500 Euro
Gewerbesteuerpflichtiger Gewinn	100.000 Euro	100.000 Euro
Steuersatz	1 – 5 % (hier 5 %)	3,5 %
Messbetrag	5.000 Euro	3.500 Euro
Kommunaler Hebesatz 400vH	20.000 Euro	14.000 Euro
Gesamt-Gewerbesteuer	20.000 Euro	14.000 Euro
Faktor Verrechnung mit EKSt	1,8 x Messbetrag	3,8 x Messbetrag
Verrechnungsbetrag mit EkSt	1,8 x 5.000 Euro = 9.000 Euro	3,8 x 3.500 Euro = 13.300 Euro
Einkommenssteuer (EKSt)	28.000 Euro	28.000 Euro
Gesamtsteuerlast	28.000 Euro + 20.000 Euro./. 9.000 Euro = 39.000 Euro	28.000 Euro + 14.000 Euro ./. 13.300 Euro = 28.700 Euro

Steuarentlastung: 10.300 Euro (Mehrbelastung erst ab einem Hebesatz von 695 vH).

## **Gewerbsteuerumlage**

Vom Gewerbesteueraufkommen müssen die Kommunen eine Gewerbesteuerumlage an den Bund und die Länder abführen (vgl. § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz).

Diese Umlage gestaltet sich ab 2012 wie folgt:

Vervielfältiger Bund	14,5 %
Vervielfältiger Land	20,5 %
Gesamt:	35,0 % des Ist-Aufkommens,

allerdings nivelliert auf einen Hebesatz von 100vH. Berechnungsgrundlage für die Gewerbesteuerumlage ist somit nur der Messbetrag nicht aber der konkrete Hebesatz der Gemeinde. Nominal liegt damit die Gewerbesteuerumlage zwischen 8 und 12 % der Gewerbesteuereinnahmen.

## **Gewerbsteuerprüfungen – Projekt „kommunale Gewerbesteuerprüfer“**

Gewerbsteuerprüfungen erfolgen durch das Finanzamt. Die Prüfungszyklen betragen bei den meisten Unternehmen mehr als zehn Jahre. Bei nahezu allen Betriebsprüfungen werden Steuernachforderungen festgesetzt. Dies liegt nicht an der Steuerunehrlichkeit der Unternehmen, vielmehr ist das Gewerbesteuerrecht auf Grund der Hinzurechnungen und der Freibeträge sehr kompliziert. Die Kommunen können jedoch auf Grundlage der Abgabenordnung (Bundesrecht) nur vier Jahre rückwirkend Steuernachforderungen auch tatsächlich realisieren. Den Gemeinden gehen somit erhebliche Gewerbesteuereinnahmen verloren. Dies kann jedoch durch den Einsatz von kommunalen Betriebsprüfern verringert werden. Dabei stellt die Gemeinde diese Prüfer an und ordnet sie auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages an das zuständige Finanzamt ab. Dadurch werden Prüfungszyklen verkürzt und die Einnahmeausfälle reduziert. Die zusätzlichen Prüfer finanzieren sich durch die Steuermehreinnahmen selbst.

Die Kommunen haben mit dem Einsatz von kommunalen Betriebsprüfern schon gute Erfahrungen gemacht. In einer Mitteilung zum Einsatz von städtischen Betriebsprüfern im Bereich Gewerbesteuer der Stadt Köln heißt es: „Durch die Tätigkeit der Betriebsprüfung werden pro Mitarbeiter und Jahr (nach erfolgter Einarbeitung) durchschnittlich ca. 1 Mio. Euro Gewerbesteuermehreinnahmen als Ist erwirtschaftet, die ansonsten nicht erwirtschaftet würden“ (Stadt Köln: Vorlagen-Nummer 0916/2012).

### **Spaltung der Gewerbesteuer bei mehreren Betriebsstätten**

Hat ein gewerbesteuerpflichtiges Unternehmen mehrere Betriebsstätten, wird der Gewerbesteuermessbetrag auf Grundlage der Bruttolohnsumme auf die einzelnen Betriebsstätten aufgesplittet. Für Flächensolaranlagen und Windkraftanlagen gibt es hier abweichende Regelungen. Hier wird auch die Energieerzeugungskapazität der Anlagen als Zerlegungsmaßstab für die Gewerbesteuer zugrunde gelegt. Bei kommunalen Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten, deren Eigentümer mehrere Kommunen sind (z. B. Eigenbetrieb eines kommunalen Wasserversorgungszweckverbandes) können ebenfalls gesonderte Zerlegungsregelungen für die Verteilung der Gewerbesteuer vereinbart werden (z. B. nach Wasserabnahmemenge).

Zu prüfen wäre in allen Fällen, ob in der jeweiligen Gemeinde das Verfahren zur Spaltung des Gewerbesteueraufkommens auch bei mehreren (eingeschlossen die temporären) Betriebsstätten ordnungsgemäß erfolgt. Dies wäre durch Anfragen an die Verwaltung zu klären. Eine zusätzliche Steuerbelastung entsteht bei den steuerpflichtigen Unternehmen nicht, das ermittelte Gewerbesteueraufkommen wird nur unter den Betriebsstädtengemeinden anders verteilt. Von einer „temporären“ Betriebsstätte spricht man, wenn ein Unternehmen länger als sechs Monate an einem Standort tätig ist.

Der durchschnittliche Hebesatz der 426 hessischen Gemeinden (2020) lag bei 379,5 vH, die Hebesätze reichten dabei von 285 bis 480 vH.

### **Einfluss der Höhe der Gewerbesteuer auf Standortentscheidungen der Unternehmen**

In der Kommunalen Praxis wird immer wieder thematisiert, dass die Höhe der Gewerbesteuer bei Standortentscheidungen für Unternehmen eine erhebliche Bedeutung hat. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) e.V. hat sich mit dieser Problematik beschäftigt und 2009 eine Studie unter Titel „Standort Deutschland – Standortfaktor Gewerbesteuer. Argumente für die kommunalpolitische Diskussion“ veröffentlicht ([www.dihk.de/ressourcen/downloads/standortfaktor\\_gewerbesteuer.pdf](http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/standortfaktor_gewerbesteuer.pdf)).

In dieser Studie heißt es u.a.: „Mit der Auswahl eines Standortes wird der Grundstein für einen langfristigen Erfolg des Unternehmens gelegt. Daher wird die Standortentscheidung fundiert getroffen und auf alle Faktoren bezogen, die

Einfluss auf die Qualität des Standortes haben ... Die typische Wirkungskette einer Standortverlagerung beginnt häufig nicht bei der Steuer, aber endet bei ihr. Oftmals ist der Anlass für eine Standortsuche die Betriebserweiterung. Findet sich kein günstiges Grundstück in der Nähe, wird in benachbarten Gemeinden gesucht. Hier wird dann ein Gesamtpaket bewertet:

- Grundstückspreise,
- mögliche Investitionsförderung,
- ggf. Tarifverträge und
- Genehmigungsverfahren.

Fehlende Flächen für Betriebserweiterungen und Neuansiedlungen sind also der Anfang, die Steuerbelastung aber ist das Ende. Insgesamt zeigt sich, dass die Kommunal- und Landespolitik die Möglichkeiten der Hebesatzpolitik nutzen müssen, wenn sie als Standort für Unternehmen attraktiv sein und damit Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sichern wollen.

Der Gewerbesteuerhebesatz ist nach der Unternehmenssteuerreform 2008 noch mehr als früher die Stellschraube für eine wachstumsorientierte regionale Wirtschaftspolitik.“

Neben den in der Studie des DIHKT genannten Faktoren für Unternehmensansiedlungen sind jedoch auch Kriterien wie Marktchancen, Arbeitskräftepotenziale, Verkehrsanbindung, technische Infrastruktur und deren Kosten, Höhe der örtlichen Abgaben (Wasser, Abwasser, Abfall, ...), weiche Standortfaktoren für Fachkräfte (Kindertagesstättenangebot, Schulen, Kultur, ...) und Leistungsfähigkeit der Verwaltungsstruktur maßgeblich. Erst danach kommt als Entscheidungskriterium die Höhe der örtlichen Realsteuern und der örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern. Es ist also keinesfalls zutreffend, dass vorrangig die Höhe der Hebesätze bei der Gewerbesteuer Standortentscheidungen beeinflusst.

### **3.1.1.3 Grundsteuer**

Die Besteuerung von Grundstücken ist in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Staaten sehr moderat. Das Aufkommen der Grundsteuer gemessen am Gesamtsteueraufkommen beträgt auf Basis der Steuereinnahmezahlen in der BRD 2,3 %, in den USA 11,0 %, in Großbritannien 12 %, in Japan 15,5 % und in Frankreich 7,8 %. Bei der Grundsteuer wird zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B unterschieden. Auch bei dieser Steuer haben die Gemeinden ein Hebesatzrecht und können somit die Höhe der Einnahmen direkt beeinflussen.

## **Grundsteuer A**

Die Grundsteuer A ist vom Aufkommen her eher zu vernachlässigen. Sie ist für Land- und Forstflächen zu entrichten.

## **Grundsteuer B**

Wesentlich aufkommenstärker ist die Grundsteuer B, die für bebaute bzw. bebaubare Grundstücke zu entrichten ist. Derzeit werden die gesetzlichen Neuregelungen der Grundsteuer B umgesetzt. Dieser Umsetzungsprozess muss bis 2025 abgeschlossen sein. Bisher (und bis 2025) erfolgte die Steuerbemessung nach pauschalierten Einheitswerten, die nach historischen Wertverhältnissen „hochgerechnet“ werden. Diese Einheitswerte spiegeln keinesfalls die aktuellen Markt-, Verkehrs- bzw. Ertragswerte der Immobilien wider. In den alten Bundesländern kommen die Einheitswerte aus dem Jahr 1964 zur Anwendung (in den neuen Bundesländern sogar die Einheitswerte aus dem Jahr 1935!). Die Reform der Grundsteuer soll jedoch weitgehend aufkommensneutral erfolgen. Diese politische Vorgabe und Zielrichtung ist aber abhängig von den gemeindlichen Entscheidungen zur Höhe des Hebesatzes.

### **Neuregelungen bei der Grundsteuer B (bis 2025 umzusetzen)**

Ende 2019 wurden die gesetzlichen Neuregelungen für die Grundsteuer B beschlossen. Das Bundesmodell für die Neuberechnung der Grundsteuer muss von den Bundesländern jedoch nicht zwingend übernommen werden. Vielmehr ermöglicht eine so genannte Öffnungsklausel jedem Bundesland, eine eigene Grundsteuer-Variante mit eigenen Erhebungskriterien. Als erstes Bundesland hatte Baden-Württemberg ein entsprechendes Gesetz beschlossen.

### **Das Bundesmodell**

Ab dem 1.1.2025 berechnet sich die Grundsteuer bei Wohngrundstücken (Grundsteuer B) in den Bundesländern, die das Bundesmodell übernehmen möchten, wie folgt:

Aktueller Wert der Immobilie x Steuermesszahl x Hebesatz.

In die Berechnung des aktuellen Wertes der Immobilie fließen folgende Merkmale ein: Grundstücksfläche, Bodenrichtwert, Immobilienart, Nettokaltmiete, Gebäudefläche und das Gebäudealter.

Das Bundesmodell umsetzen wollen die Länder Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin, Thüringen, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Hessen will also auch vom Bundesmodell abweichen, was anschließend noch dargestellt wird.

Um künftig die aktuellen Werte für die Neuerhebung der Grundsteuer zu ermitteln, müssen nach dem Bundesmodell ab 2022 alle Grundstücke neu bewertet werden. Dies muss alle sieben Jahre erneut geschehen. Das Bundesmodell gilt zwar als verwaltungsseitig aufwendig, jedoch ist das Modell durch hohe Genauigkeit und Steuergerechtigkeit gekennzeichnet.

### **Hessen wird ein eigenes Modell anwenden**

Hamburg, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wollen eigene Grundsteuer-Modelle anwenden.

Hessen will von der Öffnungsklausel Gebrauch machen. In Hessen soll ein Verfahren Anwendung finden, das Grundstücks- und Gebäudeflächen sowie einen Lagefaktor berücksichtigt. So falle in guten Lagen mehr Grundsteuer an als in weniger guten, was laut Landesregierung für Gerechtigkeit Sorge.

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat am 11. Mai 2020 folgende Eckpunkte zur Neuregelung der Grundsteuer in Hessen veröffentlicht:

#### 1. Ausgangslage

Die Grundsteuer muss nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts neu geregelt und die Einheitswerte müssen ab 2025 durch neue Bemessungsgrundlagen ersetzt werden. Das Ende 2019 erlassene Bundesmodell ist aus Sicht der Hessischen Landesregierung kompliziert und aufwendig, steht verfassungsrechtlich auf unsicherem Boden und wird gerade in den größeren Städten kritische Belastungsspreizungen zwischen den Grundstücken in unterschiedlichen Lagen erzeugen. Hessen strebt deshalb eine landesgesetzliche Regelung zur Grundsteuer an, was die Ende 2019 erfolgte Grundgesetzänderung ermöglicht.

#### 2. Vorschlag für ein „Flächen-Faktor-Verfahren“

- *Flächenmodell als Ausgangsbasis*  
Auch Hessen strebt eine einfache Grundsteuer an. Das Flächenmodell berücksichtigt aber Lageunterschiede bei Immobilien nicht.
- *Flächenmodell plus Faktor = Flächen-Faktor-Verfahren*  
Hessen will das Flächenmodell, welches es als „Wertunabhängiges Mo-

dell“ im Jahr 2010 mitgestaltet hatte, als Ausgangsbasis nutzen und entwickelt es durch die Hinzunahme eines Faktors zum sogenannten „Flächen-Faktor-Verfahren“ weiter.

Es setzt auf dem Ergebnis des Flächenmodells auf, erhöht oder vermindert dieses jedoch durch Multiplikation mit einem Faktor, je nachdem, wie sich die Lagequalität des betreffenden Grundstücks im Vergleich zu einer durchschnittlichen Lage in der Gemeinde darstellt.

Hierfür nutzt das Hessen-Modell die Bodenrichtwertzonen, für die Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB festgestellt werden (sog. „Zonenwerte“), als „Lageindiz“.

Weicht der Zonenwert vom kommunalen Durchschnittsbodenwert (flächengewichtet) ab, spiegelt der Faktor dieses Verhältnis in einem gedämpften Maße wider und passt das Ergebnis des Flächenmodells entsprechend an.

### 3. Verfassungsrechtliche Begründung zum Flächen-Faktor-Verfahren aus Sicht der Landesregierung

Das Flächen-Faktor-Verfahren folgt dem Äquivalenzprinzip. Es knüpft an das Flächenmodell an, nimmt aber zugleich in den Blick, dass die Nutzungsmöglichkeiten kommunaler Leistungen auch lageabhängig sind. Denn das kommunale Infrastrukturangebot schlägt sich zu einem gewissen Grad in den Grundstückspreisen und folglich in den daraus abgeleiteten Bodenrichtwerten nieder. Bei einem über dem kommunalen Durchschnitt liegenden Wert erfordert eine lastengleiche Besteuerung daher eine Erhöhung, bei einem darunterliegenden Wert eine Minderung des Ergebnisses des „reinen“ Flächenmodells.

Die Wertrelation dient als Indiz, um die Lagequalität in geeigneter Weise typisierend abzubilden. Das Abstellen auf die Relation zum kommunalen Durchschnitt und nicht auf die absolute Höhe des Bodenrichtwerts zeigt klar, dass es sich beim Flächen-Faktor-Verfahren nicht um ein Äquivalenzmodell mit einer gesonderten Wertkomponente (sog. Mischmodell), sondern um ein reines Äquivalenzmodell handelt. Ungeachtet dieses juristischen und steuersystematischen Befundes werden die meisten Bürger in dem Ansatz eine Wertorientierung erkennen, die weite Teile der Bevölkerung grundsätzlich als gerecht erachten werden.

Das Ausmaß der Anpassung der Bemessungsgrundlage folgt jedoch nicht in

vollem Umfang den Bodenwertunterschieden. Stattdessen bildet das Flächen-Faktor-Verfahren diese Relation – mit Hilfe des Exponenten – nur gedämpft ab. Dies ist sachgerecht, weil nicht alle Wertdifferenzen auf Infrastrukturleistungen der Kommunen zurückzuführen sind, sondern auch andere Merkmale eine Rolle spielen.

Die Anpassung findet bei bebauten und unbebauten Grundstücken gleichermaßen Anwendung. Bei bebauten Grundstücken betrifft sie daher nicht nur den Boden, sondern auch das Gebäude. Dies ist im Lichte des Äquivalenzgedankens schon deshalb sachgerecht, weil von guter, sich teilweise im Bodenwert niederschlagender Infrastruktur auch die Nutzer und Bewohner des darauf stehenden Gebäudes profitieren.

#### 4. Wirkungsvergleich mit dem Bundesmodell

Jedes Reformmodell – ob Bundesmodell, Flächenmodell, Flächen-Faktor-Verfahren usw. – wird im Vergleich zur verfassungswidrigen Einheitsbewertung Gewinner und Verlierer erzeugen. Die einen werden mehr Grundsteuer zahlen als bisher, die anderen weniger, weil sie bislang nach den Einheitswerten in verfassungswidriger Weise zu wenig bzw. zu viel zahlen. Eine Reform ohne Belastungsänderungen im Einzelfall gibt es nicht, denn die Fortführung der Einheitswerte über 2024 hinaus ist untersagt.

Belastungsvergleiche zwischen den Modellen hängen sehr stark von den in Beispielen gewählten Fallkonstellationen ab. Aus Sicht des Belastungsvergleichs ist am Bundesmodell zu kritisieren, dass der Einfluss der Lagequalität wesentlich vom Baujahr abhängt. Im Bundesmodell gilt: Je älter das Baujahr von Gebäuden, desto stärker beeinflussen die Lageunterschiede die steuerlichen Grundstückswerte. In Frankfurt z. B. fallen die Spreizungen im Altbaubereich höher aus als im Neubau. Bei jungen Gebäuden fließt nur wenig vom Bodenwert in den Grundstückswert ein (starke Abzinsung). Deshalb findet in den Beispielen bei den neueren Wohngebäuden (= Baujahr 2010) – außer in Frankfurt – kaum eine Lageabstufung statt, obwohl – wie z. B. in der Stadt Fulda – die Bodenwertunterschiede deutlich sein können. Hier wirkt das Bundesmodell letztlich fast wie das lageunabhängige Flächenmodell.

Für Frankfurt und andere Metropolen werden mit dem Bundesmodell deutliche Belastungsspreizungen bei der Grundsteuer einhergehen. Im Bundesmodell

werden die sehr starken Unterschiede im Frankfurter Bodenwertniveau (generalisierte Bodenwerte Wohnbauflächen: 520 Euro bis 7.400 Euro je m<sup>2</sup>; gemischte Bauflächen 250 Euro bis 44.000 Euro je m<sup>2</sup>) die Grundsteuerhöhe künftig maßgeblich beeinflussen. Es gibt Konstellationen, in denen sich diese Unterschiede nahezu eins zu eins in der Höhe der Grundsteuer widerspiegeln. In anderen Fällen wird der Einfluss der Bodenwerte durch die weiteren Parameter Baujahr und Grundstücksgröße zwar begrenzt, allerdings auf eine derart diffuse Weise, dass sich zum Teil fragwürdige Relationen ergeben. Beim Bundesmodell ist damit nicht nur das Ausmaß der maximalen lageabhängigen Spreizung problematisch, sondern auch die „Position“ der einzelnen Grundstücke in diesem breiten Feld.

### 5. Grundsteuer C

Auch Hessen wird im Grundsteuergesetz eine Regelung zur Grundsteuer C aufnehmen, die es den Gemeinden ermöglicht, für baureife Grundstücke per gesondertem Hebesatz eine höhere Grundsteuer zu erheben als für die übrigen Grundstücke. Ergänzend zur Bundesregelung wird die hessische Regelung die Möglichkeit vorsehen, den Hebesatz für die Grundsteuer C nach der Dauer der Baureife von Grundstücken abzustufen, wobei eine Höchstgrenze gelten soll.

### 6. Grundsteuer A für die Land- und Forstwirtschaft

Wie die anderen Länder voraussichtlich auch, wird Hessen die Regelungen des Bundes zur Grundsteuer A übernehmen. Die Grundsteuer A ist die „Gewerbesteuer der Land- und Forstwirte“ und heute wie künftig ertragswertorientiert ausgestaltet. Dies spricht dafür, die Regelung bundeseinheitlich auszugestalten. Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

### **Hebesatzrecht der Gemeinden bei der Grundsteuer**

Bei der Grundsteuer haben die Gemeinden ebenfalls ein Hebesatzrecht. Dadurch kann das örtliche Aufkommen der Grundsteuer durch die Gemeinde durchaus beeinflusst werden. Aus linker Sicht ergeben sich aus der Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Mieter im Rahmen der Betriebskosten Akzeptanz- und Vermittlungsprobleme.

### **Grundsteuer B und Wohnkosten**

Eine Erhöhung der Grundsteuer B verteuert die Wohnkosten, unabhängig davon, ob man im selbstgenutzten Wohneigentum oder zur Miete wohnt. Die

Grundsteuer B folgt also nicht dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners. Sie ist vielmehr eine Substanz- oder Objektsteuer. Diese Verteuerungswirkung des Wohnens durch die Erhöhung der Grundsteuer B tritt zwar tatsächlich ein, jedoch auf einem vergleichsweise geringen Niveau. Die Grundsteuer macht gegenwärtig 4 bis 7 % der Betriebskosten aus. D. h. über 90 % der Betriebskosten werden durch andere Kostenarten (Wärme, Versicherung, Hausdienstleistungen, ...) bestimmt. Hier fließen die Gelder meist in den privaten Bereich (Stadtwerke eingeschlossen). Auf diese anderen Arten der Betriebskosten hat die Gemeinde jedoch kaum Einfluss.

Die Einnahmen aus der Grundsteuer B verbleiben hingegen in der Verwendungsoption der Gemeinde. Die Umlagefähigkeit der Grundsteuer B auf die Betriebskosten ergibt sich aus der Betriebskostenverordnung des Bundes. Ein kommunales Ermessen besteht dabei nicht.

Aus linker Sicht ist bei der Grundsteuer zudem zu bedenken, dass es sich hier um eine Objekt- bzw. Substanzsteuer handelt. Sie ist unabhängig von den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen des Schuldners zu zahlen. Der Grundgedanke des deutschen Steuerrechts, wonach die Besteuerung immer nach Leistungsfähigkeit bzw. Inanspruchnahme erfolgen soll, wird bei der Grundsteuer durchbrochen. Die Grundsteuer zahlt also letztlich jeder Einwohner, unabhängig von seiner sozialen Stellung. In der kommunalen Praxis ist tendenziell feststellbar, dass der Hebesatz für die Grundsteuer B höher ist als für die Gewerbesteuer. Aus linker Sicht ist dies nicht akzeptabel, da die Gewerbesteuer leistungsorientiert ist, während die Grundsteuer unabhängig von der sozialen Stellung des Schuldners zu zahlen ist. Dementsprechend wird die Grundsteuer grundsätzlich anhand des Objekteswertes berechnet, ohne auf finanzielle Verhältnisse des Grundbesitzers Rücksicht zu nehmen (BVerfG, 18.2.2009, 1 BvR 1334/07).

### **Befreiung von der Grundsteuer**

Unter bestimmten Voraussetzungen können Grundstücksbesitzer von der Grundsteuer befreit werden. Auch die Minderung der Grundsteuer ist möglich. So sind Grundstücksbesitzer, die unmittelbar gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen, von der Grundsteuer befreit (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstaben a und b in Verbindung mit § 7 Grundsteuergesetz). Und es besteht die Möglichkeit der Rückerstattung eines Teils der bereits gezahlten Grundsteuer. Für alle diese Fälle ist ein Antrag an die zuständige Kommune (bei

Stadtstaaten direkt an das Finanzamt) erforderlich. Die Voraussetzungen für den Teil- oder vollständigen Erlass der Grundsteuer regeln die §§ 32-34 Grundsteuergesetz (GrStG). Ein derartiger (Teil-)Erlass ist demnach immer dann möglich, wenn die Kosten für ein Grundstück dessen Erträge überschreiten, wie etwa bei Mietausfall (BFH, 18.4.2012, II R 36/10) nach einem unverschuldeten Brand oder bei denkmalgeschützten Gebäuden. Auch bei strukturell bedingtem Wohnungsleerstand (z. B. in den neuen Bundesländern) besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Erlass der Grundsteuer.

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat im Urteil vom 17.12.2014 (AZ: II R 41/12) entschieden, dass bei einer Nichtvermietung, die der Grundstückseigentümer zu vertreten hat (z. B. bei Wohnungssanierung auf eigene Veranlassung) keine Grundsteuerbefreiung erfolgt. Ist der Wohnungsleerstand durch Dritte veranlasst (z. B. Sanierungen zur Umsetzung von Sanierungszielen in einem Sanierungsgebiet), begründet dies durchaus eine Grundsteuerbefreiung. Wohnungen in Studentenwohnheimen sind grundsätzlich grundsteuerpflichtig (vgl. Urteil Bundesfinanzhof vom 4.12.2014, AZ: II R 20/14).

In der kommunalen Praxis müssen Verfahrensregeln aufgestellt werden, die den (Teil-)Erlass der Grundsteuer transparent und nachvollziehbar machen. Dies ist im Spannungsfeld mit den Grundsätzen des Steuergeheimnisses eine Herausforderung. Keinesfalls sollte der Rat dieses Verfahren ausschließlich der Verwaltung überlassen. Der Rat muss hier seine Kontroll- und Informationsrechte einfordern und ausüben.

### **Prämissen und Ziele einer Grundsteuer-Reform aus LINKER Sicht**

- Steuergerechtigkeit;
- Stärkung kommunaler Selbstbestimmung/Finanzautonomie: Das Hebesatzrecht der Gemeinden wird beibehalten. Die Gemeinden sollen auch die Möglichkeit zur differenzierteren Festsetzung der Hebesätze bekommen.
- Stärkung sozial-ökologischer und stadtentwicklungspolitischer Belange, Anreizsetzung für ökologisch orientierte Bau- und Flächenpolitik und zum Flächensparen/ökologische Lenkungswirkung: Mobilisierung von Brachen, Baulücken und Verdichtungspotenzialen in besiedelten Gebieten (bessere Baulandnutzung), keine Subventionierung von Zersiedelung, höhere Besteuerung flächenintensiver Bauweise, Förderung naturschonender Bewirtschaftung;

- Verfassungskonformität und Verfahrensvereinfachung bei der Wertermittlung, Orientierung am Verkehrswert;
- Verringerung des Verwaltungsaufwands und mehr Transparenz für die Bürger;
- Weniger Rechtsstreitigkeiten;
- Generierung stabiler Einnahmen, Steuerergiebigkeit.

*Zielkonflikt:* Aufkommensneutralität/stabile Einnahmen vs. größere Einnahmen durch Erhöhung der Grundsteuer zur Stärkung kommunaler Finanzen

*Problem der Überwälzung auf die Mieter:* Die Grundsteuer kann nicht ohne Weiteres erhöht werden, da sie über die Betriebskosten als „Betriebskostenanteil“ auf die Mieter umgelegt werden darf.

### **Konzept der LINKEN zur Reform der Grundsteuer – die Flächennutzungssteuer**

Unterschiedliche Nutzungsarten von Grundstücken bzw. Boden rufen unterschiedliche Umweltbelastungen hervor. Eine Steuer, die nur an Markt- bzw. Verkehrswerten anknüpft und keine ökologisch relevante Differenzierung der steuerlichen Belastung vornimmt, kann das Flächennutzungsverhalten nicht sinnvoll lenken und lässt Umweltfolgekosten unberücksichtigt, weil Umwelteffekte extern bleiben. Nur Boden- oder Flächensteuern, die Nutzungsarten und ihre Umweltbelastungen zum Gegenstand steuerlicher Belastungsdifferenzierung machen, sind ökologisch sinnvolle Steuern. Das Konzept der Flächennutzungssteuer basiert auf Lenkungsanreizen für Nachhaltigkeit, sparsame, natur schonende Flächennutzung sowie Umsetzung des „Verursacherprinzips“.

*Steuerungsgegenstand* sind die Bodenflächen aller Nutzungsarten von den landwirtschaftlichen Flächen bis zu den bebauten Grundstücken. Berechnungsgrundlage sind die Quadratmeterflächen des Grundstücks, die mit unterschiedlichen Steuersätzen belegt werden. Bemessungsgrundlage ist die Grundstücksgröße, was den Vorteil hat, dass diese eindeutig bestimmbar ist. Entscheidend für die voraussichtliche Lenkungswirkung ist, dass bei bebauten Grundstücken nicht die ganze Fläche des Grundstücks Bemessungsgrundlage sein soll, sondern nur der versiegelte Anteil. Eine entsprechend ausgestaltete Flächennutzungssteuer führt dazu, dass die steuerlichen Belastungen z. B. mit der Größe des Grundstücks und dem Grad der Versiegelungsintensität ansteigen. So soll Fehlsteuerungen hinsichtlich Flächenverbrauch, Neuversiegelungen und Horung von Baugrundstücken begegnet werden. Baulich genutzte Grundstücks-

flächen sind dadurch möglichst gering zu halten und die baurechtlich zulässige Nutzung bereits versiegelter Flächen auszureizen. Letztlich wird somit ein konzentrierender Effekt hinsichtlich der Siedlungsstruktur erreicht und der „Zersiedelung“ entgegengewirkt. In sozialer Hinsicht wirkt eine stärker flächennutzungsorientierte Grundsteuer entlastend, da momentan der Mietwohnungsbau als verdichtete, hoch bewertete Bauweise stärker belastet wird. Das fiskalische Ziel der Steuerergiebigkeit wie auch das kommunalpolitische Ziel der Finanzautonomie bleiben mit diesem Konzept völlig ungefährdet.

Der LINKEN geht es bei einer Grundsteuerreform um mehr als um die Mittelbeschaffung für die Städte und Gemeinden sowie die Bewahrung des Hebesatzsystems im Interesse kommunaler Finanzautonomie. Darüber hinaus sollen Anreize für eine sozial-ökologisch ausgerichtete Bau- und Flächenpolitik gesetzt werden. Es geht dabei um eine Verringerung des stetig anwachsenden Flächenverbrauchs und die Förderung möglichst naturnaher Nutzungen. Die Art der Flächennutzung kann als Anknüpfungspunkt für die dadurch bei der Gemeinde entstehenden (Opportunitäts-)Kosten genutzt werden (z. B. durch zunehmende Versiegelung der Grundstücke wird eigene Wasserversorgung in vielen Gemeinden unmöglich, so dass Fremdbezug erforderlich wird, zudem wird die Grundwasserbildung gestört etc.). Es entstehen also den Gemeinden durch Grundbesitz und die damit verbundene Boden- und Flächennutzung spezifische Kosten, die aber gruppenäquivalent zurechenbar sind (nach Verursacherprinzip und im Sinne eines Interessenausgleichs). Die Flächennutzungssteuer ist mithin eher eine Äquivalenz- als eine Lenkungssteuer.

Die gruppenäquivalente Zurechenbarkeit zeigt sich auch in der Einteilung der Steuerklassen: Es werden bis zu sieben Steuerklassen mit gestaffelten Steuer messbeträgen gebildet. Im Weiteren erübrigt sich damit die Trennung in Grundsteuer A und B. Es erfolgt eine Differenzierung nach Nutzung, Versiegelung und Belastung einzelner Grundstücke (Schadigungsgrad der Flächennutzung/ Naturbeeinträchtigung). Um das Leistungsfähigkeitsprinzip zu stärken, wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, ergänzende Wertkomponenten bei der Steuerbemessung zu berücksichtigen. Es könnte eine wertbezogene Einrichtung differenzierter Zonen eingepasst werden. Ein solcherart zonierte Hebesatzrecht ermöglicht Gemeinden die Mobilisierung von erschlossenen, aber unbebauten Grundstücken.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass diese Flächennutzungssteuer auch Nachteile hat:

- Es wird die durch Nutzung hervorgerufene Naturbeeinträchtigung besteuert, wobei Werte sowohl des Bodens als auch der Gebäude außen vor bleiben. Die derzeitige Grundsteuer wird de facto abgeschafft, damit würde DIE LINKE. aber auch Vorteile einer Vermögensbesteuerung von Grund und Boden aufgeben. Aber: Erträge aus Grundvermögen werden bereits bei der Einkommensbesteuerung erfasst.
- Die Berechnung der versiegelten Flächen gilt trotz mittlerweile ausgereifterer Verfahren als aufwändig und ist für kleine Kommunen nur mit großem Erhebungs- bzw. Verwaltungsaufwand umsetzbar.
- Der Verwaltungsaufwand verringert sich nicht, sondern erhöht sich ferner mit zunehmender Differenzierung der Steuerklassen. Die Erhebungsanforderungen ließen sich z. B. durch eine schlankere Steuerklasseneinteilung verringern.
- Wie bei allen sich an Fläche orientierenden Steuern besteht bei der Flächennutzungssteuer das Problem der inflationsbedingten Entwertung der Bemessungsgrundlage bzw. der Steuermessbeträge. Um eine hinreichende Dauerergiebigkeit zu gewährleisten, ist auch bei dieser Steuer eine regelmäßige Anpassung der Steuermesszahlen durch den Gesetzgeber oder eine kompensatorische kommunale Hebesatzpolitik erforderlich.
- Reine Flächen(nutzungs)steuermodelle forcieren die *Verschiebung des Grundsteueraufkommens von den Zentren in den ländlichen Raum*, was die Stadt-Umland-Problematik verschärft.
- Eine Dämpfung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Siedlungsfläche wird durch die *Fixierung auf die Versiegelung* der Fläche bisweilen bestritten. Der Mobilisierungseffekt von Brachen, die keine Versiegelung aufweisen, wäre demnach sehr gering, ebenso von unbebauten Grundstücken im Innenbereich.
- Die Flächennutzungssteuer könnte einen Anreiz für Kommunen setzen, ihr *Steueraufkommen durch die Förderung umweltschädlicher Flächennutzungen zu erhöhen* (allerdings muss die Kommune auch Folgekosten solcher Flächennutzungen mit einkalkulieren, so dass sich ein solches Vorgehen oft nicht lohnt). Gerade aus diesem Grund wird bisweilen eine Kombination mit der Bodenwertsteuer befürwortet.

Gleichwohl wird bei einer Flächennutzungssteuer systematisch der Anreiz gegeben, bei Flächennutzungsentscheidungen günstigere Alternativen zu berücksichtigen, um auf eine naturschonendere, versiegelungsarme Nutzung bzw. eine verdichtete Nutzung hinzuwirken. Sie wirkt tendenziell auf eine Verteuerung des Wohnens in flächen- und versiegelungsintensiven, gering verdichteten, freistehenden Einfamilienhäusern im Vergleich zum Wohnen in verdichteten Geschosswohnungen hin (mehrgeschossiger Wohnungsbau mit geringster Belastung). „Benachteiligt“ wären auch Mietwohngrundstücke im Innenstadtbereich, trotz des Ansatzes, nach Innen- und Außenbereich zu differenzieren. Grundstückseigentümer erhalten einen Anreiz, ihre Flächen möglichst wenig zu versiegeln und ökologisch verträglich zu nutzen. Deutliche Lenkungswirkungen werden im Bereich der Neuversiegelungen erreicht. Positive Lenkungswirkungen gäbe es auch bei großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und anderen Gewerbebauten (Einkaufszentrum auf grüner Wiese), aber ebenfalls bei bestimmten Freizeiteinrichtungen, da wegen der häufigen Flachbauweise und wuchernden Parkplatzanlagen in der Regel große Flächen versiegelt werden. Insbesondere bei den Einzelhandelseinrichtungen könnte sich also eine Trendwende zugunsten innerstädtischer Standorte mit mehrgeschossiger Bauweise vollziehen. Im Industriebereich werden Handel, Maschinenbau und Verkehr etwas stärker belastet.

Es gilt indes zu berücksichtigen, dass bei einer aufkommensneutralen Erhebung der Flächennutzungssteuer im Vergleich zur heutigen Grundsteuer wohl keine exorbitanten Lenkungswirkungen hinsichtlich des Flächenverbrauchs zu erwarten sind. Gebäude würden z. B. mehr in die Höhe als in die Breite konzipiert, sofern das Baurecht dies zubilligt. Die Bemessungsgrundlage der Steuer dürfte alles in allem nicht zusammenbrechen, weil zumindest eine gewisse Flächenversiegelung im Wachstums- und Entwicklungsprozess unvermeidbar ist.

Eine Anhebung der Grundsteuer, die dann auf die Mieter umgelegt wird, ist sozialpolitisch fragwürdig und würde auch die ökologische Lenkungswirkung vereiteln. Sollte sie nicht zu vermeiden sein, muss zwingend eine Überprüfung des Mietrechts, speziell der Betriebskostenverordnung durchgesetzt werden. Denn die Grundsteuer ist bereits eine Steuer auf den Vermögenswert, der seinerseits vom Mieter mit der Grundmiete entgolten sein sollte.

### 3.1.2 Gemeinschaftssteuern und ihr kommunaler Anteil

Während bei den Realsteuern die Gemeinden über das Hebesatzrecht deutliche Gestaltungsmöglichkeiten haben, sind diese Möglichkeiten bei den Gemeinschaftssteuern kaum noch gegeben. Die Gemeinden erhalten Anteile an insgesamt drei Gemeindesteuern, wobei die Dritte von der Bezeichnung her überhaupt nicht als Steuer identifizierbar ist. Die Gemeinden sind anteilig beteiligt an der Einkommenssteuer, der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) und erhalten einen Familienleistungsausgleich (Einkommenssteuersatz).

#### 3.1.2.1 Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Den Kommunen insgesamt stehen ein 15 %iger Anteil am Einkommenssteueraufkommen sowie ein 12 %iger Anteil an einzelnen Elementen der Abgeltungssteuer zu. Dieser Gesamtanteil wird in mehreren Schritten auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt:

- Der bundesweite Anteil der Kommunen an der Einkommenssteuer wird in einzelne „Ländertöpfe“ aufgeteilt, die jeweils 15 % der Einkommenssteuer entsprechen, die nach Zerlegung dem jeweiligen Land zustehen. Die Aufteilung erfolgt anschließend separat in jedem Land nach bundeseinheitlichen Regelungen.
- Für jeden Einkommenssteuerfall wird ermittelt, wie hoch die Einkommenssteuerschuld ist, die bis zu einem versteuernden Einkommen (zvE) in Höhe von 35.000 Euro anfällt (für Ledige). Diese 35.000 Euro stellen den sogenannten Sockelbetrag dar, der vom Bund in Absprache mit den Ländern festgelegt wird. Das zvE wird für die Berechnung bei 35.000 Euro gekappt. Dies bedeutet z. B., dass einem Steuerpflichtigen, dessen tatsächliches zvE 100.000 Euro beträgt, eine hypothetische Steuerschuld zugerechnet wird, die sich bei einem zvE von 35.000 Euro ergeben würde. Ein Steuerpflichtiger mit einem zvE von 25.000 Euro bekommt eine hypothetische Steuerschuld in Höhe seiner tatsächlich zu zahlenden Steuerschuld zugerechnet.
- Danach werden diese hypothetischen Steueraufkommen, die auf dem gekappten zu versteuernden Einkommen beruhen, gemeindeweit sowie landesweit aufsummiert.
- Dadurch ist es möglich festzustellen, welchen Anteil das hypothetische Aufkommen einer Gemeinde an dem hypothetischen Steueraufkommen aller Gemeinden eines Landes ausmacht.

- Dieser Anteilssatz wird auf den jeweiligen „Ländertopf“ angewendet, jede Kommune bekommt den entsprechenden Betrag zugewiesen. Durch die Verwendung von Sockelbeträgen wird die interkommunale Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer maßgeblich beeinflusst.

Auch beim kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer führen lokale Standort- und Struktur Nachteile zu geringeren Einnahmen. Es werden folgende Gründe genannt, die die Einnahmen beim kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer stark beeinflussen:

- relativ hoher Anteil von Transferempfängern einer Kommune,
- relativ hoher Anteil von Niedrigeinkommen unterhalb der steuerlichen Freibetragsgrenzen,
- hoher Anteil von studentischen Niedriglohn-Jobs mit geringer Steuerlast in Universitäts- und Hochschulstädten,
- relativ hoher Anteil von „Grenzgängern“ in Grenzregionen. Die Besteuerung der „Grenzgänger“ erfolgt im Ausland, dem Land der Erwerbsarbeit. Erwerbsarbeit und in der Folge Zahlung von Einkommenssteuer einerseits und Wohnen andererseits fallen räumlich auseinander und dies zum steuerlichen Nachteil der Wohnsitzgemeinde. Eine vergleichbare Wirkung tritt zwischen dem städtischen Verdichtungsraum und den Umlandgemeinden auf. (Siehe Bertelsmann Stiftung in „der gemeindehaushalt“ 11/12, S. 243, Prof. Hades „Analyse zur Finanzsituation ausgewählter Städte. Teil 1: Die Einnahmeseite“).

Ein besonderes fiskalisches Verteilungsproblem des kommunalen Anteils an der Einkommenssteuer besteht bei der melderechtlichen Betrachtung der Montagearbeitskräfte. Die betroffenen Beschäftigten sind bei längerem Aufenthalt verpflichtet, ihren Hauptwohnsitz am Montagearbeitsort zu nehmen. Hierdurch würde die betroffene Gemeinde den 15 %igen Einkommenssteueranteil erhalten. Hier ist zu empfehlen, zunächst über Befragung der Verwaltung den Verfahrensumgang mit dieser Besonderheit zu recherchieren.

Die Gemeinde hat nur bedingt eigene Möglichkeiten zur Erschließung weiterer Einnahmepotenziale bei dieser Steuerart. Die vorgenannten vier Gründe, die die Einkommenssteuerkraft beeinflussen, sind von der Stadt selbst nur bedingt zu beeinflussen. Mittel- und langfristige Einnahmepotenziale können nur über eine innovative Stadtpolitik erschlossen werden. Im Mittelpunkt sollten dabei die

sogenannten weichen Standortfaktoren stehen. Neben Arbeit und Wohnen ist dabei die kinderorientierte Infrastruktur zunehmend von Bedeutung. Eine Stadtpolitik über die extensive Ausweitung von Bebauungsflächen und einen ruinösen Grundstückspreiswettbewerb sollte keinesfalls Unterstützung finden.

### ***3.1.2.2 Kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer***

Aus dem Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer stehen Bund und Ländern verschiedene Vorwegabzüge zu. Das verbleibende Aufkommen wird dem Bund und den Ländern zugeordnet.

Seit 1998 sind die Gemeinden mit einem Anteil von 2,2 % an dem Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Durch den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sollte der Wegfall der Gewerbesteuer kompensiert werden. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gilt als eine stetige und gut kalkulierbare Einnahmequelle der Kommunen. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer macht ca. 5 % der Gesamtsteuereinnahmen der Kommunen aus. Auf Grundlage des Gemeindefinanzreformgesetzes wird für jede Gemeinde ein sogenannter Schlüsselverlust in Prozent festgesetzt. Das Berechnungsverfahren erfolgt durch das Bundesfinanzministerium und ist sehr kompliziert. Es orientiert sich u.a. am ursprünglichen Aufkommen an der Gewerbesteuer, zudem wird die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in der Gemeinde berücksichtigt. Eigene unmittelbare Gestaltungspotenziale haben die Gemeinden beim kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer nicht.

### ***3.1.2.3 Kompensationsleistungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs (sogenannter Einkommenssteuerersatz)***

Dieser Einkommenssteuerersatz wird aus einem Umsatzsteueranteil, der den Bundesländern gemäß § 1 des Finanzausgleichsgesetzes zugewiesen wird, gespeist. Die Zahlungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs sind durch die Gemeinde selbst nicht beeinflussbar. Die Zahlungen sind die Folge der Vorwegentnahme der Aufwendungen für die Kindergeldzahlungen aus dem Gesamtaufkommen der Einkommenssteuer. Da die Gemeinden mit 15 % an der Einkommenssteuer beteiligt sind, würde ohne Familienleistungsausgleich die Wirkung eintreten, dass die Gemeinden auch 15 % der Kindergeldaufwendungen finanzieren. Die Kindergeldzahlung ist aber eine rein staatliche Leistung, und deshalb erfolgt gegenüber den Gemeinden der Ausgleich über den Familienleistungsausgleich.

### 3.1.3 Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern

Die Kommunalabgabengesetze der Länder geben den Kommunen das Recht, selbst Steuern zu erheben. Die Kommunen haben damit ein begrenztes Steuerfindungsrecht. Dabei muss es sich jedoch um sogenannte Verbrauchs- oder Aufwandssteuern handeln. Die fiskalischen Auswirkungen dieser kommunalen Aufwands- und Verbrauchssteuern werden unterschiedlich bewertet. Nur ca. 1 % der Gesamtsteuereinnahmen der Kommunen resultiert aus Verbrauchs- und Aufwandssteuern (ca. 800 Mio. Euro im Jahr). Die Kommunen können diese durch Satzungen regeln, soweit es nicht bereits gleichartige Steuern nach Bundes- oder Landesrecht gibt.

Die bekanntesten kommunalen Aufwands- und Verbrauchssteuern sind die Zweitwohnungssteuer, die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer, die Bettensteuer und die Kurtaxe.

Es gibt jedoch keinen Katalog der kommunalen Aufwands- und Verbrauchssteuern. Die Entscheidung muss immer im Einzelfall erfolgen. Die Erhebung von kommunalen Aufwands- und Verbrauchssteuern unterliegt der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde. Die Landesgesetzgeber können für einzelne Bereiche die Erhebung kommunaler Aufwands- und Verbrauchssteuern ausschließen (z. B. für den Gaststättenbetrieb).

Folgende drei Voraussetzungen müssen vorliegen, damit eine Aufwands- und Verbrauchssteuer erhoben werden kann:

1. Die Steuer darf es noch nicht geben (Doppelbesteuerungsverbot).
2. Die Abgaben- (Steuer-)Pflichtigen müssen eindeutig bestimmbar sein.
3. Die Gemeinde muss zumindest abstrakt einen Aufwand und/oder einen Verbrauch nachweisen können.

Aus linker Sicht sollte von diesem sehr begrenzten Steuer-/Abgabenfindungsrecht durchaus Gebrauch gemacht werden, insbesondere dort, wo durch den kommunalen Aufwand/Verbrauch nachweisbare wirtschaftliche Vorteile bei den Abgabepflichtigen entstehen und diese Abgabepflichtigen auch noch leistungsfähig sind.

Um Fallstricken bei ausgewählten kommunalen Aufwands- und Verbrauchssteuern aus dem Weg zu gehen, seien hier folgende Hinweise angemerkt.

## **Vergnügungssteuer (Spielgeräte)**

Hier ist die aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zu beachten (vgl. Urteil vom 9. Juni 2010, AZ: 9 CN 1.09).

Zum 1. Januar 1997 konnten nach der Entscheidung des Gerichtes die Gemeinden rückwirkend eine Spielautomatensteuer erheben, die sich nach einem wirklichkeitsgerechteren Maßstab bemisst (z. B. nach Spieleinsatz oder Einspielergebnis). Dabei darf jedoch das bisherige Steueraufkommen nicht überschritten werden. Die Gemeinden regeln die Erhebung der Spielautomatensteuer durch Satzung.

## **Hundesteuer**

Auch zur Erhebung der Hundesteuer gibt es aktuelle Urteile der Gerichte. Die Hundesteuer wird als Jahressteuer pro gehaltenem Hund erhoben und ist eine kommunale Aufwandssteuer, die in den Städten und Gemeinden erhoben werden kann. Unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. im Rahmen der Haushaltskonsolidierung) sind Gemeinden verpflichtet, eine Hundesteuer zur Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten zwingend zu erheben. Das baden-württembergische und das saarländische Kommunalabgabengesetz verpflichten die Kommunen ebenfalls zur Erhebung einer Hundesteuer.

Die Hundesteuer ist eine direkte Steuer, da Steuerträger und Steuerpflichtiger der Hundehalter ist. Die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Hundesteuer ist immer eine kommunale Hundesteuersatzung, die die Gemeindevertretung beschließt. Die gesetzliche Ermächtigung findet sich im jeweiligen Kommunalabgabengesetz der einzelnen Bundesländer (in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gilt unmittelbar das Hundesteuergesetz).

Die Verwaltung der Steuer und deren Ertrag stehen den Städten und Gemeinden zu, die in Satzungen die Regelungen zu Befreiungsmöglichkeiten und zur Höhe der Steuer festlegen. Daher variiert der Steuersatz von Gemeinde zu Gemeinde. Oft wird die Steuerhöhe für den zweiten und jeden weiteren Hund, in der Regel pro Haushalt, nicht pro Halter, vervielfacht. Viele Kommunen setzen daneben für bestimmte Hunderassen (sogenannte Kampfhunde oder „Listenhunde“) einen stark erhöhten Steuersatz fest. Die Obergrenze für die Hundesteuer, insbesondere für die von Kritikern als „Strafsteuer“ bezeichnete erhöhte Steuer auf „Listenhunde“, ist umstritten. Die Gesamteinnahmen aus der Hundesteuer für

alle Gemeinden in der Bundesrepublik betragen im Jahr ca. 300 Millionen Euro.

Die Hundesteuer hat auch einen ordnungspolitischen Steuerungseffekt. Neben dem Einnahmezweck verfolgt die Hundesteuer nämlich auch als kommunale Lenkungsabgabe den ordnungspolitischen Zweck, die Zahl der Hunde im Gemeindegebiet zu begrenzen. Bei der Festsetzung der Hundesteuer sind die Gemeinden nicht völlig frei, sie müssen verfassungs- und bundesrechtliche Vorgaben beachten. So darf für Hunde, die zu gewerblichen Zwecken gehalten werden (zur gewerblichen Hundezucht oder für den Hundehandel, Hütehunde), keine Hundesteuer erhoben werden, da die Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz (örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern) nur eine Steuer für das Halten von Hunden durch natürliche Personen zu privaten Zwecken abdeckt. Daneben sehen die Kommunal Satzungen oftmals Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen für Blindenhunde, Hütehunde, Gebrauchshunde, Hunde mit bestandener Begleithundeprüfung, Hunde in oder aus Tierheimen sowie für private Hundezüchter vor.

Die Auflistung von Hunderassen für eine Veranlagung zu einer erhöhten Hundesteuer liegt weitgehend im Gestaltungsspielraum des kommunalen Satzungs- bzw. Landesgesetzgebers. Einzelne Klagen dagegen führten aber auch schon zu Urteilen gegen die sachlich nicht begründete Aufnahme in eine Liste angeblich gefährlicher Hunderassen. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete die erhöhte Steuer für Kampfhunde im Jahr 2000 für grundsätzlich zulässig. Allerdings hält der 4. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit seinem Urteil vom 25. Juli 2013 eine Hundesteuer für Kampfhunde in Höhe von 2.000 Euro für unzulässig (Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juli 2013 Az. 4 B 13.144). Dieses Urteil ist zwischenzeitlich durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 15.10.2014 (BVerwG 9 C 8.13) bestätigt worden. Die Gerichte begründeten ihre Urteile wie folgt: Die Gemeinden dürfen nach Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz (GG) örtliche Aufwandssteuern erheben. Hierzu gehört traditionell die Hundesteuer. Auch eine erhöhte Hundesteuer für sogenannte Kampfhunde ist zulässig, und zwar auch dann, wenn ein Negativattest die individuelle Ungefährlichkeit des konkreten Hundes bescheinigt. Denn die Gemeinde darf bei ihrer Steuererhebung zwar neben fiskalischen Zwecken auch den Lenkungszweck verfolgen, Kampfhunde der gelisteten Rassen aus dem Gemeindegebiet zurückzudrängen.

Die Hundesteuer darf aber nicht so hoch festgesetzt werden, dass ihr eine „erdrosselnde Wirkung“ zukommt, sie also faktisch in ein Verbot der Kampfhundehaltung umschlägt. Für eine solche Regelung fehlt der Gemeinde die Rechtsetzungskompetenz. Der Verwaltungsgerichtshof hat eine faktische Verbotswirkung hier zu Recht bejaht. Diese ergibt sich nicht nur daraus, dass sich der auf 2.000 Euro festgesetzte Steuersatz für einen Kampfhund auf das 26-fache des Hundesteuersatzes für einen normalen Hund beläuft. Entscheidend ist darüber hinaus, dass allein die Jahressteuer für einen Kampfhund den durchschnittlichen sonstigen Aufwand für das Halten eines solchen Hundes übersteigt.

### **Zweitwohnungssteuer**

Die Zweitwohnungssteuer (auch: Zweitwohnungsabgabe, Zweitwohnsitzsteuer, Nebenwohnsitzsteuer oder Nebenwohnungssteuer) ist eine kommunale Aufwandssteuer. Das Steueraufkommen beträgt bundesweit rund 100 Mio. Euro. Neben der Erschließung zusätzlicher Einnahmen erhoffen sich die Gemeinden von der Zweitwohnungssteuer eine sogenannte Lenkungswirkung mit dem Ziel, dass weitere Personen mit Nebenwohnsitz ihren Hauptwohnsitz in die betreffende Kommune verlegen. Dies hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Schlüsselzuweisungen, Vorwegschlüsselzuweisungen, Investitionspauschale). DIE LINKE. hält die Zweitwohnungssteuer für ungeeignet, um das Verhalten von Menschen (hier Anmeldung Hauptwohnsitz) zu beeinflussen. Kreativer wäre es, über kommunale Angebote (kostenfreies Kita-Jahr, kommunale Bauzuschüsse, Umzugszuschüsse, ...) Menschen zu bewegen, in der jeweiligen Kommune ihren Hauptwohnsitz zu wählen.

Auch hier ist die Rechtsprechung noch sehr dynamisch. So hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass ein degressiver Zweitwohnungssteuertarif hinreichend gewichtiger Sachgründe bedarf. In einem am 15. Januar 2014 veröffentlichten Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts (AZ: 1 BvR 1656/09) der Verfassungsbeschwerde gegen einen Zweitwohnungssteuerbescheid der Stadt Konstanz stattgegeben und die zugrundeliegenden Satzungen der Jahre 1989, 2002 und 2006 für nichtig erklärt. Wenn ein degressiver Zweitwohnungssteuertarif – wie im vorliegenden Fall – nicht durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe gerechtfertigt ist, verletzt er das aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) abzuleitende Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

## **Jagdsteuer**

Mit der Jagdsteuer wird die Ausübung des Jagdrechts besteuert. Als kommunale Aufwandssteuer setzt sie bei dem über den allgemeinen Aufwand für den persönlichen Lebensbedarf hinausgehenden Aufwand für die Ausübung des Jagdrechts an. In einigen Bundesländern wird die Jagdsteuer nicht mehr erhoben. In Nordrhein-Westfalen (NRW) soll sie wieder eingeführt werden.

Ob und in welcher Höhe eine Jagdsteuer erhoben wird, entscheidet die Gemeinde im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit. Die Steuer wird jährlich auf der Grundlage des Jahresjagdwerts bzw. bei Verpachtung auf den vom Pächter zu entrichtenden Pachtpreis (incl. MwSt) erhoben. Die Einnahmen aus der Jagdsteuer sind „überschaubar“. Nur ein Teil der Kommunen erheben die Jagdsteuer (ca. 3 bis 5 % der Kommunen). Die Einnahmen betragen im Jahr pro Gemeinde nur einige tausend Euro. Bundesweit liegen die Einnahmen bei rund 14 Millionen Euro. Bei der Einführung ist abzuwägen zwischen dem Verwaltungsaufwand und den zu erzielenden Einnahmen. Eine ordnungspolitische Lenkungsfunktion ist kaum erkennbar. Andererseits ist die Ausübung des Jagdrechts ein Privileg, das zudem von Personen ausgeübt wird, die als leistungsfähig gelten.

## **Kultur-/Tourismusabgabe (so genannte Bettensteuer)**

Unter dem Stichwort „Bettensteuer“ werden seit längerer Zeit zum Teil heftige Diskussionen über die Frage der Einführung zusätzlicher „Kulturförderabgaben“ geführt. Seit Sommer 2012 liegt nach einer Reihe obergerichtlicher Entscheidungen, die überwiegend die Rechtmäßigkeit der Erhebung derartiger Abgaben festgestellt haben, ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vor, das dieses Vorgehen in den konkret zugrunde liegenden Fällen für teilweise verfassungswidrig erachtet. Gleichwohl geht die Diskussion weiter: Weitere Urteile setzen sich mit verschiedenen kommunalen Abgabensatzungen auseinander und befassen sich seit den Entscheidungen des BVerwG vornehmlich mit der Frage, ob im konkreten Einzelfall die Problematik der Unterscheidung zwischen beruflich veranlassten und gewöhnlichen Übernachtungen rechtssicher und praktikabel gelöst wurde.

Aus linker Sicht spricht einiges für die „Bettensteuer“, insbesondere seitdem Übernachtungen nur noch mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % besteuert werden. Auch hier stellt sich die Frage nach dem Verwaltungsaufwand. Zudem

dürfen die Auswirkungen auf das Image der Kommune nicht unterschätzt werden. Touristen und Gäste, die in der jeweiligen Gemeinde übernachten, nehmen die gemeindliche Infrastruktur und Angebote in Anspruch, ohne sich über ihre Steuerzahlungen an deren indirekter Finanzierung zu beteiligen, so wie dies die Einwohner tun. Auch dies rechtfertigt eine „Bettensteuer“.

### **Öffentliche-Personennachverkehrs(ÖPNV)-Abgabe im Zusammenhang mit dem Projekt „Ticketfreier Nahverkehr“**

Die Meldungen sind widersprüchlich: Hasselt, die Hauptstadt der belgischen Provinz Limburg, schafft seinen „kostenlosen“ ÖPNV wieder ab; Tallinn, die Hauptstadt von Estland und Luxemburg führten ihn ein und sind zufrieden damit. Es ist wieder Bewegung in die Frage „ticketfreier Nahverkehr“ gekommen. Es gibt Zustimmung von unerwarteter Seite und mehr Initiativen in Kommunen. Dabei nimmt die Zahl der Begriffe zu und die Übersichtlichkeit ab.

Kommunen und Landkreisen fehlt Geld für den ÖPNV – eine Querfinanzierung ist nur noch selten möglich, die Zweckbindung der Zuschüsse vom Bund (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz- und Regionalisierungsmittel) wurde aufgeweicht und die Mittel wurden zusammengestrichen. Auf der anderen Seite steigen insbesondere die Kosten für den ÖPNV. Daraufhin wurden und werden die Fahrpreise vielerorts so erhöht, dass sich immer mehr Menschen ÖPNV-Fahrten nicht mehr leisten können. Damit wird die Abwärtsspirale weiter beschleunigt: Schlechteres Angebot führt zu weniger Fahrgästen und damit zu weniger Einnahmen, die Angebote werden unrentabler, also muss das Angebot ausgedünnt werden. Wie soll dieser „Teufelskreis“ durchbrochen werden?

Neue, verlässliche Finanzierungsgrundlagen – zusätzlich oder alternativ – müssen also für den ÖPNV geschaffen werden. Neben dem Ausbau des ÖPNV hinsichtlich Qualität und Quantität sollte auch der Trend zu immer höheren Fahrpreisen gestoppt werden, damit möglichst alle Einwohner sich Bus und Bahn leisten und mobil bleiben können. Durch die Erschließung neuer Einnahmequellen für den ÖPNV können die notwendigen Mehrausgaben und sinkenden Fahrpreise finanziert werden. Ein Ansatz ist die Heranziehung von sogenannten Drittnutzern.

Der ÖPNV hat neben seinen Fahrgästen, die unmittelbaren Nutzen aus dem Angebot ziehen, auch viele indirekte Nutzer. Sie nehmen zwar die Angebote nicht

selbst in Anspruch, könnten dies aber bei Bedarf, z. B. bei einem Defekt des eigenen Autos. Daneben gibt es weitere Nutznießer, die beispielsweise von den Fahrgästen des ÖPNV als Kunden, Besucher oder Mitarbeiter profitieren. Umweltbelastung und Flächeninanspruchnahme verringern sich, es gibt weniger Staus und Konkurrenz um knappen Straßenraum sowie Parkplätze, wenn auf das eigene Auto verzichtet wird. Es gibt also gute Argumente, auch die indirekt profitierenden Drittnutzer an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Welche Instrumente stehen den Verantwortlichen zur Verfügung?

Das bekannteste Modell, das in Deutschland praktiziert wird, ist das Semester ticket vieler Universitäten für ihre Studierenden. Damit finanzieren Studierende in Deutschland – unabhängig davon, ob sie Bus und Bahn selbst nutzen – vielerorts bereits mit diesen Pflichtbeiträgen den ÖPNV mit. Frankreich hat eine Nahverkehrsabgabe für die Arbeitgeber eingeführt, die neben der Finanzierung der Investitionen in die Infrastruktur eine tragende Säule des ÖPNV-Angebots darstellt.

Die entscheidende Frage stellt sich hinsichtlich der anwendbaren Finanzierungsmodelle. Bei allen Vorhaben, die lediglich mit einem umlagefinanzierten Finanzierungsmodell arbeiten, gibt es Gruppen, die vom ÖPNV profitieren, jedoch nicht für ihn zahlen. Zu überlegen ist also, ob man mehrere Abgaben erhebt (z. B. neben der Bürger- auch die Touristenabgabe einführt). Kombiniert man solche Abgaben nicht, muss überlegt werden, ob und wie Fahrscheine an ansonsten kostenlos fahrende Reisende verkauft werden können. Das wiederum erhöht die Betriebskosten für Fahrscheinverkauf und -kontrolle.

Ein anderes Modell ist das Projekt „Haushalts-/Bürgerabgabe“: Alle Bewohner einer Kommune profitieren von einem fahrscheinlosen Nahverkehr. Ohne den ÖPNV würde es zum Verkehrskollaps kommen. Daher ist die Erhebung einer Grundgebühr von allen Einwohnern für das Vorhalten eines ÖPNV-Angebots gerechtfertigt. Die Sonderabgabe bezieht sich auf Einzelpersonen, die in der Stadt ihren Hauptwohnsitz haben. Dies ermöglicht einerseits eine gute Kalkulierbarkeit der Einnahmen sowie eine gleichmäßigere Verteilung der ÖPNV-Kosten. Andererseits würden die Bewohner, die dort gar nicht oder nur mit Zweitwohnsitz gemeldet sind bzw. Gäste und Touristen, in der Tat ihren individuellen Nulltarif bekommen. Die Höhe der Abgabe würde sich an den ÖPNV-Betriebskosten orientieren und könnte bzw. müsste sicherlich auch sozial-

politisch gestaffelt werden. Der ehemalige Verkehrsexperte des Umweltbundesamtes Axel Friedrich kalkuliert aufgrund der Bedarfsschätzung der Stadt Tübingen von 14 Millionen Euro eine jährliche Pro-Kopf-Abgabe von ca. 200 Euro für Einwohner ab 18 Jahren. Die Abgabe entspräche monatlichen Kosten von etwa 17 Euro pro Kopf. „Luft“ zum Verteilen auf verschieden starke Schultern wäre also sicherlich vorhanden. Zu bedenken ist, dass der ÖPNV bei einer Bürgerabgabe für Auspendler teurer statt günstiger wird. Zum einen müsste diese Gruppe die Abgabe entrichten, zum anderen hätte sie zusätzlich Bus und Bahn außerhalb der Stadtgrenzen zu zahlen. Einpendler wiederum profitieren von einer Bürgerabgabe, die nur die Einwohner einer Stadt bezahlen müssen. Die Erhebung einer Bürgerabgabe wäre verwaltungstechnisch einfach und daher kostengünstig. Nach Zahlungseingang erhalten die Bewohner ein ÖPNV-Ticket.

Ein weiteres Modell könnte eine ÖPNV-Abgabe entsprechend einer Kurtaxe für Touristen sein, die auf den Zimmerpreis der jeweiligen Unterkunft „aufgeschlagen“ und dort auch eingezogen wird. Dies könnten sich natürlich nur Kommunen bzw. Regionen leisten, die ein beehrtes Touristenziel bilden.

Auch Arbeitgeber im Einzelhandel, in der Gastronomie und im Hotelgewerbe ziehen einen Nutzen aus dem ticketfreien ÖPNV. So erhalten Unternehmen z. B. infolge des erhöhten Bekanntheitsgrades und der attraktiveren ÖPNV-Anbindung einen erweiterten Zugang zu potenziellen Mitarbeitern und Kunden. Zugleich werden für den motorisierten Individualverkehr (MIV) wie für den Wirtschaftsverkehr Parkplatzkapazitäten frei (bzw. werden weniger Stellflächen benötigt) und auch im fließenden Verkehr ergeben sich Zeit- und damit Kostenvorteile aus der Verkehrsentlastung.

Der ticketfreie ÖPNV in der bisherigen „Vorzeige-Nulltarif-Stadt“ Hasselt in Belgien wurde 2013 beendet. Ursache für die Einstellung waren neben einer finanziellen Notlage im Kommunalhaushalt die gestiegenen Kosten des ÖPNV, die dem Gemeinderat zu hoch zur Bezuschussung wurden. Im Endeffekt hat sich der Nulltarif in Hasselt totgesiegt: Die Fahrgastzahlen stiegen in den 17 Jahren seines Bestehens um den Faktor 13.

Seit Anfang 2013 ist die Nutzung des ÖPNV für Einwohner der estnischen Hauptstadt Tallinn nicht mehr mit dem Kauf eines Tickets verbunden. Gegen ein Pfand von zwei Euro erhalten die Einwohner eine Smartcard, die beim Ein-

und Aussteigen über ein Lesegerät gezogen werden muss. Touristen müssen für eine Fahrt weiterhin bezahlen. Mit der Einführung des neuen Tarifs sollten folgende Ziele erreicht werden: Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr, mehr Teilhabe von Erwerbslosen und Geringverdienern am Leben durch bessere Mobilität, die Erhöhung der Einwohnerzahl und damit des kommunalen Einkommenssteueraufkommens. Gleichzeitig mit der Nulltarif-Einführung wurde auch das Angebot im ÖPNV erweitert.

In den letzten 25 Jahren sank der Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr auf 40 %. Der Kostendeckungsgrad des ÖPNV betrug vor Einführung des Nulltarifs 33 %, zwei Drittel wurden sowieso durch staatliche Mittel abgedeckt, da sechs von zehn Fahrgästen aus sozioökonomischen Gründen rabattiert wurden oder als Menschen mit Behinderung kostenlos fuhren. Wurden die selbstgesteckten Ziele erreicht? Eine Untersuchung der Technischen Hochschule Stockholm (Centre for Transport Studies, Department of Transport Science, Royal Institute of Technology (KTH): Public Transport Pricing Policy – Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia, Stockholm, Januar 2014) zeigt ein gemischtes Bild: Die Fahrgastzahlen stiegen nur um 3 %, überwiegend wegen der Angebotsverbesserung (und nicht wegen der Freifahrten). Die Kapazität des Verkehrsangebots wurde um knapp 10 % erhöht, dabei stiegen die Personenkilometer um 2,5 %. Die durchschnittliche Wegelänge sank um rund 10 %. Dies deutet auf einen Wechsel von Fuß- und Radverkehr zum ÖPNV hin. Hinzu kommen Fahrgäste, die zuvor unregelmäßig mit Einzelfahrscheinern fuhren und nun das Angebot häufiger nutzen, d. h. der Verkehr wurde induziert. In Stadtteilen mit höherem Anteil von Erwerbslosen und Älteren sowie niedrigem Motorisierungsgrad stieg die Nachfrage stärker. Die Durchschnittsgeschwindigkeit im Straßennetz blieb konstant, d. h. eine Reduktion des Autoverkehrs konnte nicht festgestellt werden.

Die Vorteile eines ticketfreien ÖPNV bestehen vor allem darin, dass mit flankierenden Maßnahmen der Autoverkehr reduziert werden könnte, Mobilität auch für Menschen mit geringem Einkommen aufrechterhalten bzw. geschaffen werden kann und das für den Konsum verfügbare Einkommen insbesondere bei Geringverdienern steigt. Das fördert die Wirtschaft und vermehrt die Zahl der Arbeitsplätze (und nicht nur beim ÖPNV). Allerdings sollten auch die Nachteile bedacht werden: Es besteht die Gefahr, dass der Zuwachs an Fahrgästen vom Fuß- und Radverkehr rekrutiert wird. Ökologisch gesehen ist das noch nicht

mal ein Nullsummenspiel. Ebenso besteht die Möglichkeit, dass unnötiger Mehrverkehr erzeugt wird. Das kann insbesondere zur Rushhour die Engpässe in den Fahrzeugen vergrößern. Überhaupt wird der Fahrgastzuwachs überwiegend in die Stoßzeiten fallen, in denen sowieso viele Menschen zur Arbeit und Ausbildung müssen. Daher muss auf jeden Fall überdurchschnittlich in Infrastruktur und Fahrzeuge investiert und es müssen mehr Fahrzeugführer eingestellt werden (in anderen Zeiten bleiben Bus und Bahn immer noch leer). Auch der ÖPNV ist motorisierter Verkehr mit negativen Auswirkungen. Außerdem entfallen in Deutschland bei einem Nulltarif die Ausgleichszahlungen nach dem Personenbeförderungsgesetz für die ermäßigte bzw. kostenlose Beförderung von Schülern, Auszubildenden und Menschen mit Behinderung – dies könnte allerdings vom Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene gelöst werden.

Insofern bleibt die Frage, ob es als erster Schritt nicht sinnvoller wäre, das Angebot zu verbessern, statt die Benutzung des ÖPNV kostenlos zu gewähren. Ist tatsächlich ein Umstieg von Autofahrern zum ÖPNV erwünscht, müssen flankierende Maßnahmen wie flächendeckende Geschwindigkeitsreduktionen oder Stellplatzreduzierungen eingeführt und höhere Parkgebühren erhoben werden. Letztere können zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV herangezogen werden. Ein kostenloser Nahverkehr ist vor allem für kleine und mittelgroße Städte zu empfehlen, deren ÖPNV freie Kapazitäten in den Spitzenstunden aufweist und bislang mit geringem eigenen Kostendeckungsgrad betrieben wurde. Das senkt den Zuschussbedarf beim Nulltarif.

Die LINKE. Erfurt hat ein Modell „Ticketfreier ÖPNV“ entwickelt. Einer der Autoren, Matthias Bärwolf, ist seit 1. März 2021 hauptamtlicher Beigeordneter für Bau und Verkehr der Landeshauptstadt Thüringens. Es bleibt abzuwarten, ob dadurch das Modell eine praktische Umsetzung erfährt.

### **Versiegelungsabgabe**

Die unaufhaltsam fortschreitende Flächenversiegelung nimmt in der Bundesrepublik Deutschland erschreckende Ausmaße an. Täglich werden in der Bundesrepublik ca. 70 ha vorher offene Landschaft versiegelt. Inzwischen ist jeder achte Quadratmeter davon betroffen. Der auf diese Flächen auftreffende Regen fließt meist direkt in die Abwasserentwässerungssysteme. Er wird damit dem natürlichen standortbezogenen Wasserkreislauf entzogen. Die Bevölkerung bekommt die Auswirkungen zu spüren. Immer häufiger treten sogenannte Jahr-

hunderthochwasser auf. Diese spektakulären Überflutungen kosten die Gesellschaft und den einzelnen Betroffenen eine Menge Geld. Noch unmittelbar schmerzhafter für die Menschen und Unternehmen ist der sprunghafte Anstieg der Abwasser- und Entwässerungsgebühren. Hauptursache ist, dass der Aufwand, Oberflächenwasser von befestigten Flächen abzuleiten und zu behandeln, ständig steigt.

Das in immer größeren Mengen anfallende Oberflächenwasser von befestigten Flächen muss abgeleitet und behandelt werden. Dazu sind erhebliche Investitionen und Unterhaltungs-/Bewirtschaftungskosten notwendig. Die Wasser- und Abwassergebührenzahler werden durch die Neuanlage von Kanälen und beim Bau von immer häufiger notwendig werdenden Querschnittserweiterungen zusätzlich belastet. Belastet werden aber auch die öffentlichen Haushalte durch die Bereitstellung von Fördermitteln. Gesetzlich vorgeschriebene Regenrückhalte- und Überlaufbecken sind ebenfalls teuer und wartungsintensiv.

In Kommunen mit konventionellen Abwassersatzungen (Einheitsgebühr) werden die dabei anfallenden Kosten dem Trinkwasserverbraucher berechnet, der in den meisten Fällen aber überhaupt nicht der Verursacher der immensen Kosten für die Ableitung und Entsorgung des Oberflächenwassers ist. Im Umkehrschluss werden die Verursacher von Flächenversiegelungen, die kein oder nur wenig Trinkwasser beziehen, überhaupt nicht über die Abwassergebühren an den Kosten beteiligt, obwohl sie enorme Aufwendungen für die Entsorgung des von ihren Flächen kommenden Oberflächenwassers verursachen. Das ist selbstverständlich in höchstem Maße ungerecht. Die meisten kommunalen Aufgabenträger der Abwassergebühr haben deshalb die so genannte gesplittete Abwassergebühr eingeführt. Es werden dabei im Gegensatz zur bisherigen Handhabung zwei verschiedene Gebührenarten beim Abwasser fällig. Zunächst wird eine Abwassergebühr wie bisher erhoben (Einleitungsgebühr für häusliches Abwasser). Sie wird im Regelfall an der entnommenen Trinkwassermenge bemessen. Darüber hinaus wird eine so genannte Oberflächenwasser- oder Niederschlagswassergebühr erhoben. Diese bemisst sich im Regelfall an der versiegelten Fläche und der Ermittlung einer durchschnittlichen jährlichen Niederschlagsmenge.

Damit erscheint eine bestehende Ungerechtigkeit beendet und das klassische Verursacherprinzip eingeführt. Wer Oberflächenwasser von befestigten (versie-

gelten) Flächen in die Abwasserentsorgungsleitungen einleitet, muss dafür auch Gebühren bezahlen. Die gängige Rechtsprechung ist dieser Logik gefolgt. Sie untersagt den Kommunen im Falle einer Klage, diese erhebliche Einzelfallungerechtigkeit aufrecht zu erhalten, die auf den herkömmlichen Abwassersatzungen beruht. Dabei wurde eine sogenannte Bagatellgrenze von 12 % definiert. Wenn der kommunale Aufgabenträger nachweisen kann, dass der Aufwand für die Ableitung und Behandlung des Oberflächenwassers von befestigten Flächen weniger als 12 % der Gesamtkosten der Abwasserbehandlung ausmacht, muss die Abwassergebühr nicht gesplittet werden. Ist dieser Aufwand höher, muss zwingend die gesplittete Abwassergebühr eingeführt werden.

Doch gerade hier fangen die Probleme an. Die Ermittlung der 12 %-Grenze ist in der kommunalen Praxis mehr als umstritten und kaum nachvollziehbar. Letztlich kommt es darauf an, was die Entscheidungsgremien wollen. Die Kalkulation lässt sich durchaus an diesen „Willen“ anpassen. Zudem führt die gesplittete Abwassergebühr zu einer Zunahme der Unübersichtlichkeit der Gebührenstruktur eines kommunalen Aufgabenträgers. Neben den Abwasserbeiträgen (einmaliger Investitionszuschuss) müssen die Gebührenpflichtigen Grundgebühren, Einleitungsgebühr für das Abwasser und Oberflächengebühr für die befestigten Flächen zahlen. Tatsächliche Kostentransparenz ist da nahezu unmöglich. Ein Teil der kommunalen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung nutzen bewusst die gesplittete Abwassergebühr, um Gebührenerhöhungen zu verschleiern. Eigentlich müssten die allgemeinen Abwassergebühren bei der Einführung der gesplitteten Abwassergebühr sinken und der Aufgabenträger dürfte keine Mehreinnahmen erzielen. In der Praxis wird jedoch oft die Oberflächenwassergebühr zusätzlich zur allgemeinen Abwassergebühr eingeführt. In der Summe werden die Gebührenzahler zusätzlich belastet.

Ein weiteres Problem ist die Ausgestaltung des Gebührensystems bei der Oberflächenwassergebühr. Aus linker Sicht macht eine Oberflächenwassergebühr dann Sinn, wenn sie Anreize zu Entsiegelung von befestigten Flächen schafft und in der Folge mehr Oberflächenwasser am Ort des Anfalls versickern kann. Doch an dieser Anreizwirkung haben die kommunalen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung überhaupt kein Interesse. Dies hat seine Gründe im technischen Abwassersystem. Die technischen Systeme sind so umgesetzt worden, dass die Aufgabenträger eine Mindestmenge an Oberflächenwasser benötigen, um insbesondere das Leitungssystem effizient betreiben zu können.

Die Gebührensysteme bei der Oberflächenwassergebühr sind deshalb meist so ausgestattet, dass sich Flächenentsiegelung gebührenseitig für den Grundstückseigentümer nicht lohnt. Einzelne Aufgabenträger erheben eine Grundgebühr für den Bereich des Oberflächenwassers und unterstellen eine Mindestversiegelungsfläche. Gebührenerlasse gibt es erst ab einer Mindestentsiegelungsfläche, die meist bei 50 m<sup>2</sup> und größer liegt. Wegen der fehlenden Anreizwirkung stößt die Oberflächenwassergebühr auf wenig Akzeptanz. Aus diesem Grund wird über eine Versiegelungsabgabe diskutiert, die über diese gesplittete Abwassergebühr hinausgeht. Dieses Modell der Versiegelungsabgabe bemisst sich ausschließlich an der versiegelten Fläche, völlig unabhängig von der Abwassergebühr und von der anfallenden Oberflächenwassermenge. Dahinter steht die Überlegung, dass von der Flächenversiegelung nicht nur der Wasserhaushalt betroffen ist. Die ökologischen Auswirkungen der Flächenversiegelung sind viel umfangreicher (Bodenverdichtung, ökologische Freiflächen, ...).

Die Versiegelungsabgabe wird jährlich erhoben. Jede Entsiegelung wirkt abgabenmindernd. Die Abgabe ist keine Gebühr, sondern eine Aufwands- und Verbrauchssteuer, denn die Gemeinden müssen zur Sicherung des ökologischen Gleichgewichts erhebliche Investitionen zum Ausgleich der Versiegelungsflächen tätigen. Und dieser kommunale Aufwand kann über eine Versiegelungsabgabe zumindest teilweise abgegolten werden. Praktische Anwendungsbeispiele gibt es dafür bisher noch nicht. Es ist eine Herausforderung für linke Kommunalpolitik, derartige neue Projekte auf den Weg zu bringen und zu verfolgen. Dies gilt auch für das Projekt der Flächennullversiegelung bei Neuinvestitionen. Hierzu bedarf es jedoch Änderungen in den Landesbauordnungen.

### **Ideen zur Erhöhung des Einnahmeaufkommens von Kommunen**

Über die bisher aufgeführten Steuern und Abgaben hinaus gibt es diverse Vorstellungen und Initiativen, wie das Einnahmeaufkommen von Kommunen erhöht werden kann. Sie reichen von einer Niedriglohnabgabe im SGB-II-System (LINKE im Römer von Frankfurt/M), über den Antrag der SPD-Fraktion im Stadtrat Göttingen für die Einführung einer kommunalen Waffenbesitzsteuer, einen Kulturzukunftsbetrag (Trier), eine Handymastensteuer, eine Windradsteuer (Stadt Luckau), eine Blaulichtsteuer (Hamburg), eine Solariums-/Bräunungssteuer (Essen), die Wiedereinführung einer Getränkesteuer, eine Pferdesteuer (Bad Sooden-Allendorf), eine kommunale Verpackungssteuer (Kassel) bis hin zu einer kommunalen Stellplatzabgabe für gewerblich genutzte Fahrzeuge.

Auf diese Initiativen kann an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden. So berechtigt das Ansinnen im einen oder anderen Fall auch sein mag, sollte aus linker Sicht jedoch auch bedacht werden, dass das bei vielen Bürgern Assoziationen an überflüssige Bürokratie und Schildbürgerstreiche hervorrufen kann, wie das Zitat aus dem nachfolgenden Pressebeitrag dokumentieren mag:

„Bräunungssteuer, Antennensteuer, Sexsteuer... (www.derwesten.de) – 18.8.2014 Düsseldorf.

Die Kassen sind leer. Da entwickeln kreative Kommunen beim Erfinden neuer Steuern eine bemerkenswerte Fantasie. Gerade erst hat die klamme Stadt Hagen eine neue Wettbürosteuer angekündigt. Die 16 Wettbüros für Sport- und Pferdewetten, die mit aktuellen Fernsehbildern vor Ort für hohe Einsätze werben, sollen 200 Euro monatlich pro angefangene 20 Quadratmeter Ladenfläche bezahlen. Geschätzte Mehreinnahme: 120.000 Euro im Jahr. Städte wie Dortmund wollen nachziehen. Die Wettbüros drohen mit Klage. Bräunungssteuer, Antennensteuer, Katzensteuer – dem schier grenzenlosen Ideenreichtum der Kämmerer muss die Landesregierung häufig Grenzen setzen. So scheiterte der Antrag der Stadt Essen auf Genehmigung einer Solarsteuer („Bräunungssteuer“) für 20 Euro monatlich pro Sonnenbank erst am Veto des Innenministers. Auch die in Remscheid beantragte Antennensteuer für das Aufstellen von Mobilfunkmasten wurde abgeschmettert. Und im Landtag diskutierten Abgeordnete bereits über eine Katzensteuer, die wie die Hundesteuer kassiert werden könnte. Noch liegt kein konkreter Antrag vor: Offenbar fürchten Kommunalpolitiker eine gewaltige Wutwelle der Millionen Samtpfoten-Besitzer.

Erfolgreicher waren Städte mit der Einführung einer Sexsteuer. In bislang zwölf NRW-Gemeinden wurden 2013 insgesamt 235.000 Euro Steuer bei Prostituierten oder Bordellbetreibern kassiert. In Bonn müssen Prostituierte seit 2011 auf dem Straßenstrich am Automaten erst eine Marke ziehen, bevor sie ihrem Liebesgewerbe nachgehen dürfen. Rechtlich umstritten bleibt die Bettensteuer für die Übernachtung in Hotels, mit der die Stadt Köln in Form einer „Kulturförderabgabe“ Touristen zusätzlich zur Kasse gebeten hat. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts haben Köln und Duisburg den Vollzug ausgesetzt.

An einen Schildbürgerstreich erinnerten Überlegungen in der Kölner Verwaltung, mit einer „Warteschlangen-Gebühr“ für Besucher von Diskotheken die städtische Kasse aufzubessern. Betreiber sollten die Sondernutzungsgebühr ent-

richten, wenn Gäste den öffentlichen Raum vor dem Eingang der Diskothek nutzen. Nach öffentlicher Kritik scheiterte das Projekt.

Kommunen wie Remscheid denken immer wieder auch über eine Pferdesteuer nach. Weil Pferdehalter aber bereits eine Reitabgabe für Ausritte entrichten müssen, zögern die Kommunen. Der Bund der Steuerzahler hatte zudem vor dem hohen Verwaltungsaufwand gewarnt. Außerdem könnten Halter ihren Vierbeiner im Fall der Fälle schließlich auch im Nachbarort unterstellen, wenn sie sich eine Pferdesteuer ersparen wollten.“

### **3.1.4 Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich**

Da die eigenen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nicht ausreichen, damit die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können, sind die Länder verpflichtet, für eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen zu sorgen. Diese Aufgabe hat Verfassungsrang. Die Verpflichtung der Länder, einen kommunalen Finanzausgleich zu sichern, ergibt sich aus dem Verfassungskonstrukt des Föderalismus. Demnach sind die Kommunen Bestandteil der Länder. Die Länder haben somit eine Art kommunale Patronatsfunktion. Zudem müssen die Länder über den kommunalen Finanzausgleich dem Verfassungsgrundsatz zur Sicherung der gleichwertigen Lebensverhältnisse zur Wirkung verhelfen. Da die Steuerkraft der Kommunen sehr stark differiert, muss über den Finanzausgleich eine Nivellierung der finanziellen Leistungskraft erfolgen. Demnach erhalten steuerschwache Gemeinden höhere Landeszuweisungen als die steuerstärkeren. In einigen Bundesländern wird zwischenzeitlich eine „kommunale Reichensteuer“ (Fachbegriff: Finanzausgleichsumlage) erhoben. Dabei müssen besonders finanzstarke Gemeinden, deren eigene Steuereinnahmen höher sind als die fiktiv ermittelten Bedarfsmesszahlen, einen Teil dieser überdurchschnittlichen Einnahmen an das Land abführen. Die dabei erzielten Mehreinnahmen verwenden die Länder für Hilfsprogramme für finanzschwache Gemeinden.

*Grundsätzlich sind die Bundesländer für die (angemessene) Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich (Patronatsfunktion der Länder in Bezug auf die Kommunen). Deshalb gibt es in den Flächenländern kommunale Finanzausgleichssysteme. Ziele dieser kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesländer sind:*

- Sicherung einer kontinuierlichen Einnahmebasis der Kommunen,
- Verhinderung einer prozyklischen Ausgabenpolitik der Kommunen,
- Nivellierung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Finanzausgleichssysteme der 13 Flächenbundesländer weisen sehr unterschiedliche Regelungen auf. Diese Differenzierungen haben im Wesentlichen politische Ursachen. Das Grundgesetz regelt, dass die Länder die Kommunen an den Ländereinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern beteiligen müssen (obligatorischer Steuerverbund). Die Beteiligung der Kommunen an den weiteren Einnahmen des Landes ist fakultativ (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG).

Bislang hat kein Landesverfassungsgericht eine bestimmte, in Zahlen gefasste Mindestquote der angemessenen Finanzausstattung für freiwillige Aufgaben als verfassungsgeboten ausgegeben (vgl. u. a. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, S. 49: Keine Bestimmung „jeweils einer Kennzahl oder gar dem Betrag nach“). Tendenziell gewähren die Verfassungsgerichte den Kommunen eine „freie Spitze“ für die Erfüllung der „freiwilligen Aufgaben“ (nicht gesetzlich vorgegebene Aufgaben). Diese „freie Spitze“ wird bei 5 bis 10 % des Gesamtetats gesehen (vgl. u. a. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 153 Henneke, Jenseits von Bückeberg, NdsVBl. 1998, S. 25). Danach „muss der Umfang der Mittel, die der Kommune zur Verfügung stehen, mindestens so groß sein, dass die Gemeinden ‚zu einem absoluten Mindestmaß kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit in der Lage sind‘“ (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – NVwZ-RR 2005, (665-672).

Bei der Finanzierung pflichtiger und freiwilliger kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben gibt es eine *verfassungsrechtliche Rangfolge der Finanzierungsquellen und Deckungsmittel*. Originäre kommunale Einnahmen (Steuern, Abgaben, Entgelte) gehen den Einnahmen aus Zuweisungen des Landes vor (vgl. Einnahmegrundsätze in der GO; Christian Waldhoff, Kommunale Einnahmen im Überblick in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 7 Rdnr. 5). Daraus erwächst die Verpflichtung der Kommunen, zunächst selbst ihre Einnahmemöglichkeiten bzw. die Konsolidierungsbedarfe auszuschöpfen (vgl. ThürVerfG, Urteil vom 21. Juni 2005, S. 32). Der allgemeine Finanzausgleich dient nicht der Vermeidung von Unterschieden, die auf eigene Entscheidungen der Kommunen zurückgehen, sondern dem Ausgleich

interkommunal bestehender strukturbedingter Unterschiede in der Finanzkraft (vgl. Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Auflage 2011, Art. 106, Rdnr. 79, ebenso Henneke in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rdnr. 6).

Der kommunale Finanzausgleich hat drei Grundfunktionen:

1. Vertikale Ausgleichfunktion zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung, soweit hierzu die eigenen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nicht ausreichen;
2. Horizontale Ausgleichfunktion zum Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse;
3. Raumordnerische und landesplanerische Steuerungsfunktion zur Umsetzung der landespolitischen Leitziele.

Neben der Dotierung sind die Verteilungsmechanismen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs immer wieder Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen den Ländern und den Kommunen. Grundsätzlich ist in Abhängigkeit vom Grad der Zweckbindung zwischen folgenden Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu unterscheiden:

- Allgemeine Zuweisungen (ohne Zweckbindung),
- Besondere Zuweisungen (mit der Zweckbindung für einen bestimmten Bereich),
- Zweckgebundene Zuweisungen (ausschließliche Verwendung für den vorgegebenen Zweck).

Bei den *allgemeinen Zuweisungen* sind die *Schlüsselzuweisungen* die wichtigste Position. Sie werden einwohnerbezogen und steuerkraftabhängig gezahlt. Je höher also die eigenen Steuereinnahmen sind, umso geringer fallen die Schlüsselzuweisungen aus. In einigen Bundesländern gibt es auch eine „negative Schlüsselzuweisung“, die fachlich als Finanzausgleichsumlage, umgangssprachlich als „kommunale Reichensteuer“ bezeichnet wird. Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten ja ohnehin keine Schlüsselzuweisungen. Sie müssen aber einen Teil dieser überdurchschnittlichen Steuereinnahmen an das Land abführen. Diese Einnahmen werden dann meist für notleidende Gemeinden eingesetzt. Aus linker Sicht ist diese Regelung im Finanzausgleich durchaus zu begrüßen und auch geboten. Letztlich ist der kommunale Finanzausgleich ein Solidarsystem, um Steuerkraftunterschiede zwischen den

Kommunen zu nivellieren. Nur so können gleichwertige Lebensverhältnisse bundesweit garantiert werden.

Bei der Einwohnerermittlung kommt ein „Veredelungsverfahren“ zur Anwendung. In Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Kommune wird deren Gewichtung „veredelt“. Grundlage hierfür ist das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK). Dieses raumordnerische Konzept geht davon aus, dass in Abhängigkeit von der Größe eines Ortes dessen Umlandfunktion steigt. Neben diesem „Hauptansatz“ gibt es in den Bundesländern noch verschiedene Nebenansätze, um so Sonderbelastungen der Kommunen auszugleichen. Derartige Nebenansätze sind u.a. der Kinderansatz, Schüleransatz, Sozialhilfelastenansatz oder Flächenansatz. Diese Nebenansätze sind nicht ganz unumstritten, weil darunter die Transparenz der Berechnung leidet. Strittig ist auch immer der Ausgleichssatz zwischen der eigenen kommunalen Steuerkraft und dem fiktiv ermittelten Bedarf. Diese Ausgleichssätze differenzieren in den Bundesländern zwischen 65 und 90 %. Je geringer dieser Ausgleichssatz ist, umso höher ist die Anreizfunktion für die Kommunen, die eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen. Auf diese allgemeinen Zuweisungen haben die Kommunen einen Rechtsanspruch.

Bei den *besonderen Zuweisungen* gibt es eine Zweckbindung für den jeweiligen Bereich, z. B. den Kindertagesstätten- oder Schulbereich. Innerhalb dieses Bereiches ist die Kommune bei der Verwendung frei. Die besonderen Finanzaufweisungen orientieren sich im Regelfall an Fallzahlen. In den meisten Fällen haben die Kommunen auf diese besonderen Finanzaufweisungen einen Rechtsanspruch.

Die *zweckgebundenen Zuweisungen* dürfen nur für den ausgewiesenen Zweck zum Einsatz kommen. Am bekanntesten sind hier die Fördermittel für laufende Zwecke und Investitionen. Bei den zweckgebundenen Zuweisungen müssen die Kommunen im Regelfall Eigenmittel bereitstellen. Auf diese zweckgebundenen Zuweisungen haben die Kommunen im Grundsatz keinen Rechtsanspruch. Zu beachten ist zudem, dass es auch Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gibt (z. B. im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus oder des Denkmalschutzes).

#### **3.1.4.1 Der kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen**

Artikel 137 Abs. 5 der Hessischen Verfassung verpflichtet das Land Hessen, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege

des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Die Einzelheiten sind im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Mit dem Kommunalen Finanzausgleich wird die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen zum Teil ausgeglichen. Zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs gab es ein Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013, das 2016 umgesetzt wurde.

Aussagen zur Finanzausstattung:

- aufgabenbezogene, bedarfsgerechte Finanzausstattung
- Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung (unabhängig von Finanzkraft des Landes)
- Anspruch auf weitergehende Finanzausstattung (abhängig von Finanzkraft des Landes)

Aussagen zur Bedarfsermittlung:

- Differenzierung nach den drei kommunalen Gruppen
- Finanzbedarf nicht nach objektiven Kriterien feststellbar
- erhebliche Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume
- nicht alle Ausgaben sind ausgleichsrelevant
- Zulässigkeit einer Angemessenheitsprüfung
- Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich.

Für den Finanzausgleich wurde ursprünglich vom Land jedes Jahr ein bestimmter Betrag zur Verfügung gestellt. Er betrug 23 % der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer, Vermögenssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Grunderwerbssteuer und der Gewerbesteuerumlage. Hinzu kommen weitere Beträge, die aus dem Landeshaushalt zugeführt werden.

Die den Kommunen durch das Land zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse (vertikaler KFA) wird nunmehr in acht Schritten ermittelt.

1. Katalogisierung der Pflichtaufgaben
2. Ermittlung der Defizite für die pflichtigen und die freiwilligen Aufgaben
3. Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben
4. Anerkennung von Zusatz- und Sonderbedarfen
5. Ermittlung des Garantiezuschlags
6. Ermittlung des Finanzkraftzuschlags

7. Allgemeine kommunale Deckungsmittel

8. Ermittlung des Stabilitätsansatzes.

Die Bedarfsermittlung wird jedes Jahr fortgeschrieben.

Die Kommunen erhalten die allgemeinen Finanzausweisungen (Schlüsselzuweisungen) zur Stärkung ihrer Finanzkraft. Sie sollen vor allem auch Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den einzelnen Kommunen verringern. Die Höhe dieser Zuweisung für die einzelne Kommune wird im Verhältnis zu anderen Kommunen nach ihrer Steuerkraft und ihrer durchschnittlichen Aufgabenbelastung bestimmt. Dabei werden zentralörtliche Funktionen berücksichtigt. Grundlage für eine Einwohnergewichtung sind die tatsächlichen Finanzbedarfe je kommunaler Gruppe, gekoppelt mit Ergänzungsansätzen.

Weitere Informationen: KFA-Strukturreform ([hessen.de](http://hessen.de))

Besondere Finanzausweisungen werden den Kommunen gewährt, um besondere Belastungen auszugleichen. Dies betrifft Finanzausweisungen:

- zu den Schulausgaben,
- für Betreuungsangebote an Schulen,
- zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe,
- zu den Belastungen aus überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit,
- zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe,
- zu den Ausgaben für Kinder- und Jugenderholung,
- für Projekte der Jugendhilfe,
- für die Förderung von Betriebskosten der Kindergärten,
- für den öffentlichen Personennahverkehr,
- zu den Ausgaben für Theater,
- zu den Ausgaben für Bibliotheken, Museen und Musikschulen,
- zu den Ausgaben für Straßen,
- zu den Belastungen der Heilkurorte.

Die Bemessung der jeweiligen Zuweisung ist für jeden Zuweisungsbereich im Finanzausgleichsgesetz speziell geregelt.

Investitionszuweisungen erhalten die Kommunen neben einer Investitionspauschale (allg. Pauschale/ Schulbaupauschale) zu den Ausgaben für

- den Bau kommunaler Straßen,
- den öffentlichen Personennahverkehr,
- Einrichtungen der Altenhilfe,

- Maßnahmen der Dorferneuerung,
- Trink- und Abwasseranlagen sowie Hochwasserschutz,
- Altablagerungen/Altstandorte und Gaswerkstandorte,
- Krankenhäuser.

Die Investitionszuweisung für die einzelne Kommune wird projektbezogen festgesetzt. Die Höhe richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommune und ihrer Stellung im Finanz- und Lastenausgleich. Danach erhält eine finanzschwache Kommune eine höhere Zuweisung als eine finanzstarke Kommune.

### ***3.1.4.2 Wichtige Begriffe im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich***

(Quelle: u. a. Hessisches Finanzministerium):

#### **Abundanz**

Eine Gemeinde bzw. ein Landkreis sind abundant, wenn ihre Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl übersteigt. D. h., der Ausgleichsbetrag, der ihnen im Rahmen der Schlüsselzuweisungen vor Anrechnung ihrer eigenen Deckungsmittel zusteht, ist bereits vollständig durch eigene Deckungsmittel gedeckt oder sogar überdeckt, so dass sie keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen mehr haben. Abundante hessische Kommunen im KFA 2020 (Basis: Planungsdaten) sind: Gernsheim, Bad Homburg v.d.Höhe, Friedrichsdorf, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Oberursel (Taunus), Biebergемünd, Gründau, Niederdorfelden, Eschborn, Kriftel, Schwalbach am Taunus, Sulzbach (Taunus), Neu-Isenburg, Walluf, Heuchelheim, Dietzhölzthal, Fronhausen, Stadtallendorf, Herbstein, Philippsthal (Werra), Guxhagen, Allendorf (Eder). Diese Gemeinden müssen eine sogenannte kommunale Reichensteuer (Solidaritätumlage) abführen. Die Verfassungsklage dagegen wurde 2018 abgewiesen.

#### **Angemessene Finanzausstattung**

Das Land ist, über die finanzielle Mindestausstattung hinaus, zu einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen verpflichtet. Diese steht jedoch unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes.

#### **Angemessenes Defizit**

Die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs basiert auf den saldierten Ist-

Ausgaben und Ist-Einnahmen der hessischen Kommunen, die sich aus der in Produktbereiche gegliederten amtlichen Statistik (Jahresrechnungsstatistik) ergeben. Diese werden je Produktbereich in Gruppen miteinander vergleichbarer Kommunen einer Angemessenheitsprüfung unterzogen.

### **Ausgleichsmesszahl**

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung an eine Kommune wird die Ausgleichsmesszahl mit der Steuerkraftmesszahl (siehe dort) verglichen. Die Ausgleichsmesszahl einer Kommune ergibt sich durch Multiplikation ihres Gesamtansatzes und des Grundbetrages. Aus dem Vergleich dieser Größe mit der eigenen Steuerkraft und aus dem Ausgleichstarif lässt sich die Höhe der individuellen Zuweisung berechnen. Die Ausgleichsmesszahl bildet damit den Ausgleichsbetrag ab, der einer individuellen Kommune im Rahmen der Schlüsselzuweisungen vor Anrechnung ihrer eigenen Deckungsmittel zusteht, und kann daher als „horizontaler Bedarf“ aufgefasst werden. Dabei ist zu beachten, dass dieser nicht zwingend mit dem vertikal ermittelten Durchschnittsbedarf der jeweiligen Vergleichsgruppe übereinstimmen muss.

### **Ausgleichstarif**

Im Rahmen der horizontalen Mittelverteilung wird für die einzelne Kommune die Differenz ihrer Ausgleichsmesszahl und ihrer Steuerkraftmesszahl in Höhe einer bestimmten Quote ausgeglichen. Im gegenwärtigen Recht beträgt der Ausgleichstarif 50 %.

### **Ergänzungsansatz**

Um Sonderbedarfen Rechnung zu tragen, erhalten Kommunen, deren Belastung in einzelnen Bereichen vom Durchschnitt ihrer Untergruppe abweicht, Ergänzungsansätze, die je nach Ausgestaltung eine Höhergewichtung aller oder einiger ihrer Einwohner bewirken. Im Ergebnis ist ihr Gewicht bei der Mittelverteilung in Relation zu den übrigen Mitgliedern derselben Untergruppe erhöht.

### **Festansatz**

Der Festansatz ist der vom Staatsgerichtshof zwingend vorgeschriebene Teil, der den Kommunen durch den KFA zufließen muss. Der Festansatz, der die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sichert, wird künftig jedes Jahr nach demselben Verfahren ermittelt. Auf die Gewährung dieses Betrags haben die Kommunen einen Rechtsanspruch.

### **Finanzausgleichsmasse**

Diese umfasst das Gesamtvolumen der Mittel für den KFA. Die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse ist bisher in § 2 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) geregelt. Daneben erhalten die Kommunen und andere Empfänger, die kommunale Aufgaben wahrnehmen, Zuschüsse und Zuweisungen außerhalb des FAG.

### **Finanzbedarf der Kommunen**

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Kommunen eine entsprechende finanzielle Ausstattung. Diese ist in Höhe der angemessenen Finanzausstattung vom Land zu decken, soweit die eigenen Einnahmen der Kommunen nicht ausreichen. Die Höhe des kommunalen Finanzbedarfs ermittelt der Finanzausgleichsgesetzgeber, wobei ihm ein weiter Beurteilungs- und Ermessenspielraum zukommt.

### **Finanzielle Mindestausstattung der Kommunen**

Das Land ist zu einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen verpflichtet, die es diesen ermöglicht, neben der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die finanzielle Mindestausstattung steht nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes.

### **Finanzkraft**

Die Finanzkraft bemisst sich danach, wie viele Einnahmen aus eigener Kraft generiert werden. Eigene Einnahmen des Landes und der Kommunen sind im Wesentlichen die jeweiligen Anteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer), die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), örtliche Aufwands- und Verbrauchssteuern sowie Umlagen der Gemeindeverbände. Hinzu kommen Landessteuern wie die Grunderwerbssteuer und auf Landkreisebene die Jagd- und die Fischereisteuer. Bei den Realsteuern können die Kommunen ihre Hebesätze selbst bestimmen. Um eine Vergleichbarkeit zu erreichen, setzt man diese Steuern mit einheitlichen (fiktiven) Hebesätzen an.

### **Finanzkraftzuschlag**

Der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung umfasst über die finanzkraftunabhängige Mindestausstattung hinaus auch eine Beteiligung an

der Finanzkraft des Landes. Diesen Finanzkraftzuschlag können die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zur eigenen Schwerpunktsetzung bei den Pflichtaufgaben oder bei den freiwilligen Aufgaben einsetzen.

### **Freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgaben**

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind all diejenigen Aufgaben und Leistungen der Kommunen, zu deren Erfüllung/Erbringung sie nicht auf Grund einer europarechtlichen, bundes- oder landesgesetzlichen Vorschrift unmittelbar verpflichtet sind. Für die Zuordnung als freiwillige Aufgabe ist es nicht ausschlaggebend, inwieweit eine Kommune diese selbst für notwendig bzw. für unverzichtbar hält. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind vor allem in den Bereichen Kultur, Freizeit, Sport, Kunst, Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr angesiedelt.

### **Garantiezuschlag**

Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung ist so zu verstehen, dass sie in der Lage sein müssen, neben ihren Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrzunehmen. Während sich der Bedarf für Pflichtaufgaben aus den angemessenen Defiziten auf Basis der statistisch erfassten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ermitteln lässt, erfolgt die Dotierung der Mittel, die für freiwillige Aufgaben benötigt werden, durch einen prozentualen Zuschlag auf die Ausgaben für Pflichtaufgaben. Die Höhe dieses Aufschlags richtet sich nach den Defiziten bei den freiwilligen Aufgaben. Hierbei werden solche Aufgaben, denen im gesellschaftlichen Miteinander eine besondere Bedeutung zukommt – Sport, Kultur, Freizeit, Umweltschutz – so gewichtet, dass die Kommunen ihre bisherigen Leistungen im gewohnten Umfang weiterführen könnten.

### **Gesamtansatz**

Der Gesamtansatz einer Kommune ist die Summe aus ihrem Hauptansatz und den ihr gewährten Ergänzungsansätzen.

### **Gesamtschlüsselmasse**

Die Finanzausgleichsmasse wird im Wesentlichen für Schlüsselzuweisungen, für besondere Finanzausgleichszuweisungen und für Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen verwendet. Der Betrag, der den Kommunen insgesamt für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung steht, ist die Gesamtschlüsselmasse.

## **Grundbetrag**

Der Grundbetrag ist ein Berechnungsfaktor, der dazu dient, die jeweilige Teilschlüsselmasse vollständig aufzubrechen. Mit seiner Hilfe wird sichergestellt, dass ausgehend von den zur Verfügung stehenden Mitteln jede einzelne Kommune anteilig so viel Geld erhält, wie ihr in Relation zu den übrigen Kommunen und unter Berücksichtigung ihrer eigenen Steuerkraft zusteht. Für jede Gruppe (Teilschlüsselmasse) ergibt sich ein eigener Grundbetrag.

## **Hauptansatz**

Zur Ermittlung der Ausgangsmesszahl einer Kommune werden ihre Einwohner mit einem Prozentsatz gewichtet, der für alle bei der Bedarfsermittlung als vergleichbar eingestuft und daher derselben Untergruppe (z. B. kreisangehörige Grundzentren bis 50.000 Einwohner) zugeordneten Kommunen gleich ist. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kommunen einer Untergruppe bei der Mittelverteilung innerhalb ihrer Gruppe (z. B. kreisangehörige Gemeinden) das Gewicht erhalten, das ihrem Anteil an dem Gesamtbedarf in Relation zu den übrigen Untergruppen entspricht.

## **Hebesatz**

Die Gemeinden bestimmen die Höhe ihrer Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer), indem sie auf gesetzlich definierte Steuergrundlagen, die durch das Finanzamt als Steuermessbetrag festgesetzt werden, den von ihnen festzusetzenden Hebesatz anwenden. Ebenso funktioniert das Prinzip bei der Kreisumlage, deren Hebesätze die Landkreise bestimmen. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird das Aufkommen der Realsteuern auf einheitliche Hebesätze (fiktive Hebesätze) nivelliert, damit der örtliche Hebesatz nur Wirkung für die betreffende Gemeinde selbst entfaltet und sich nicht im Rahmen des Ausgleichssystems auf andere Gemeinden auswirkt.

## **Horizontaler Finanzausgleich**

Bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse geht es um die Frage, in welcher Höhe die einzelne Kommune Zuweisungen vom Land („das Stück vom Kuchen“) erhält.

## **Kommunale Aufgaben**

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich jede öffentliche Aufgabe übernehmen, die einen

Bezug zur örtlichen Gemeinschaft aufweist. Dies können beispielsweise Aufgaben der Daseinsvorsorge oder der Gefahrenabwehr sein. Zu unterscheiden ist zwischen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben. Je nachdem, um welchen Aufgabentypus es sich handelt, sind die Kommunen freier oder weniger frei im Hinblick auf die zu verwirklichenden Standards.

### **Kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte**

Neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden nehmen auch Dritte kommunale Aufgaben wahr (etwa in den Bereichen Wasser/Abwasser, ÖPNV, Soziales). Hierbei handelt es sich in der Regel um Zweckverbände, freie Träger, Vereine, öffentliche und private Unternehmen.

### **Kommunaler Finanzausgleich (KFA)**

Dieser sichert die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden, Städte und Landkreise. Im Rahmen des KFA erhalten die Kommunen zur Erfüllung ihrer unterschiedlichen Aufgaben bestimmte finanzielle Leistungen des Landes.

### **Kreisumlage**

Die Landkreise erheben von ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage, soweit ihre sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen sowie die Leistungen aus dem KFA nicht ausreichen, um den Haushaltsausgleich zu erzielen. Die Höhe der von einer kreisangehörigen Gemeinde zu entrichtenden Kreisumlage ergibt sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit dem vom Landkreis festgelegten Umlagesatz. Die Umlagegrundlage ergibt sich aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde. Die Sonderstatusstädte erhalten dergestalt einen Rabatt bei der Kreisumlage, dass ihre Umlagegrundlagen nicht voll angesetzt werden.

### **Nivellierungshebesatz**

Die bei der Bedarfsermittlung zu Grunde gelegten fiktiven Hebesätze kommen im Rahmen der horizontalen Verteilung als Nivellierungshebesätze zur Anwendung. Sie bewirken, dass die Steuerkraft bei den Realsteuern für alle Kommunen einheitlich auf die Basis derselben Hebesätze gestellt wird. So haben Entscheidungen vor Ort keinen unmittelbaren Einfluss auf die individuelle Zuteilung der Schlüsselzuweisungen. Zudem wird der Anreiz erhöht, eigene Steuereinnahmen zu generieren, da diese, soweit sie auf Hebesätze zurückzuführen sind, die die Nivellierungshebesätze übersteigen, nicht auf die Schlüsselzu-

weisungen der jeweiligen Kommune angerechnet werden. Auch die Umlagegrundlagen der Kreisumlage werden durch die Nivellierungshebesätze determiniert. Das individuelle Hebesatzverhalten beeinflusst die Höhe der Umlagelast somit nicht.

### **Pflichtaufgaben**

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind stets Pflichtaufgaben. Wenn den Kommunen insoweit durch oder auf Grund eines Gesetzes eine Aufgabe übertragen wird, müssen sie sie ausführen. Beispiele für Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind das Pass- und Personalausweiswesen und die Lebensmittelüberwachung. Im eigenen Wirkungskreis existieren neben den freiwilligen Aufgaben ebenfalls Pflichtaufgaben. Bei diesen können die Kommunen nicht mehr über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung entscheiden, ihnen muss aber das „Wie“ der Durchführung überlassen bleiben (Bsp.: Feuerwehr, Erschließung von Bauland).

### **Produktbereich / Produktgruppe**

Die Kommunen sind verpflichtet, ihre Haushaltsdaten anhand eines vom Statistischen Bundesamt vorgegebenen Produktrahmens zu melden. Im Rahmen der Bedarfsermittlung werden die in dieser Systematik gemeldeten statistischen Daten (Jahresrechnungsstatistik) für die erforderlichen Berechnungen herangezogen. Der Produktrahmen benennt konkrete Produktbereiche und Produktgruppen, denen die Kommunen ihre entsprechenden Auszahlungen und Einzahlungen zuordnen müssen. Ein Produktbereich ist die sachliche Zusammenfassung von mehreren Produktgruppen, die wiederum mehrere Produkte umfassen.

### **Schulumlage**

Zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger erheben die Landkreise als Zuschlag zur Kreisumlage (siehe dort) eine Schulumlage von ihren kreisangehörigen Gemeinden, die nicht selbst Schulträger sind. Die Höhe der von einer kreisangehörigen Gemeinde zu entrichtenden Schulumlage ergibt sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit dem vom Landkreis festgelegten Umlagesatz. Die Umlagegrundlage ergibt sich aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde.

### **Solidaritätsumlage (auf abundante Steuerkraft)**

Steuerstarke Kommunen leisten künftig einen Beitrag zur Finanzierung des

Kommunalen Finanzausgleichs in Gestalt einer Umlage. Damit wird der solidarische Charakter des Ausgleichssystems, auf den auch der Staatsgerichtshof in seinem Urteil hingewiesen hat, unterstrichen.

### **Sonderbedarf**

Bei der Berechnung der angemessenen Defizite werden typische Bedarfe für Pflichtaufgaben aller Kommunen, die der gleichen Gruppe zugeordnet sind, ermittelt. Gruppenübergreifend auftretenden Besonderheiten, die die Höhe der Defizite beeinflussen und es nicht rechtfertigen, die Defizite der entsprechenden Kommunen in den betroffenen Produktbereichen einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen, wird durch die Dotierung von Sonderbedarfen Rechnung getragen. Dadurch ist gewährleistet, dass die identifizierten Besonderheiten Eingang in die Bedarfsermittlung finden. Sonderbedarfe ergeben sich z. B. für Kommunen, die von Bevölkerungsrückgang betroffen sind, im ländlichen Raum liegen oder in ihrer Region eine Metropolstellung innehaben.

### **Sonderstatusstadt**

Kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (Bad Homburg, Fulda, Hanau, Gießen, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar) genießen in Hessen einen Sonderstatus, weil sie zusätzlich zu den gemeindlichen Aufgaben einen Teil der Kreisaufgaben wahrnehmen. Hierzu zählen beispielsweise Aufgaben in den Bereichen Jugendhilfe, Bauaufsicht, Naturschutz und Soziales.

### **Stabilitätsansatz**

Der Stabilitätsansatz soll sicherstellen, dass die Kommunen das bisherige hohe Leistungsniveau gewährleisten können.

### **Steuerkraftmesszahl**

Die Steuerkraftmesszahl ist die Größe, die die normierte Steuerkraft einer Gemeinde wiedergibt. Bei den Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer) kommen fiktive sog. Nivellierungshebesätze zur Anwendung, die es ermöglichen, das Steueraufkommen unabhängig von individuellen Entscheidungen vor Ort zu messen. Dabei wird auf die Steuereinnahmen einer in der Vergangenheit liegenden Referenzperiode abgestellt.

### **Teilschlüsselmasse**

Von der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Gesamtschlüssel-

masse erhalten die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise jeweils den Anteil, der dem Verhältnis des für sie ermittelten Bedarfes zum Gesamtbedarf entspricht.

### **Übergangsfonds**

Um durch die Systemumstellung bedingte, unumgängliche Härten abzufedern und den Kommunen Gelegenheit zu geben, sich an das neue Ausgleichssystem anzupassen, wird ein Übergangsfonds eingerichtet. Aus diesem Fonds werden beispielsweise über einen Zeitraum von 10 Jahren degressiv ausgestaltete Ausgleichszahlungen an die Landkreise mit Sonderstatusstädten finanziert, die durch eine niedrigere Gewichtung der Einwohner dieser Sonderstatusstädte verglichen mit dem alten System verhältnismäßig weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Weiterhin können durch diesen Fonds die Mittel bereitgestellt werden, die notwendig sind, um kleinen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.000 bis 7.499 (soweit sie nicht von anderen Ausgleichsmechanismen profitieren) über einen Zeitraum von 10 Jahren einen Ergänzungsansatz von 3 % ihrer Einwohnerzahl zu gewähren, da diese im neuen Hauptansatz eine relative Niedriggewichtung erfahren.

### **Umlagekraftmesszahl**

Die Umlagekraftmesszahl ist die Größe, die die normierte Umlagekraft eines Landkreises wiedergibt. Sie wird durch die Umlagegrundlagen seiner Gemeinden bestimmt, welche mit einem festgelegten Satz multipliziert werden.

### **Verbundquotensystem**

Das bisherige Finanzausgleichssystem ist rein einnahmeorientiert. Die Kommunen partizipieren in Höhe einer Verbundquote von derzeit 23 % an bestimmten Steuereinnahmen des Landes (nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich). Zu diesem Steuerverbund zählen derzeit die Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer) sowie 2/3 der Grunderwerbssteuer.

### **Vertikaler Finanzausgleich**

Auf der Seite der Bedarfsermittlung wird kalkuliert, wie hoch die Leistungen des Landes (der vom Land bereit gestellte „Kuchen“) sein müssen, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen insgesamt sicherzustellen.

### 3.1.5 Gestaltungsmöglichkeiten bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Unter der Bezeichnung „Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb“ werden alle Einnahmen zusammengefasst, die keine Steuern und Zuweisungen des Landes darstellen. Es gibt keinen abgeschlossenen Katalog der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Nachfolgend kann somit keine allumfängliche Betrachtung aller Einnahmearten aus dem Bereich „Verwaltung und Betrieb“ erfolgen. Vielmehr erfolgt eine Konzentration auf einzelne Einnahmepositionen und die Darstellung von Grundsätzen.

#### 3.1.5.1 Abgrenzung zwischen Steuern, Beiträgen und Gebühren/Entgelte

Zunächst soll der *Unterschied zwischen Steuern, Beiträgen und Gebühren* skizziert werden.

Beitrags- und Gebühreneinnahmen gehören zur Gruppe „Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb“. **Steuern** müssen die Steuerpflichtigen zahlen, ohne dass diese daraus eine konkrete Gegenleistung des Staates (der Kommunen) erwarten dürfen.

**Beiträge** sind von den Beitragspflichtigen zu entrichten, die die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Leistung haben. Auf die tatsächliche Inanspruchnahme kommt es dabei nicht an. Staatliche Beiträge sind zum Beispiel der GEZ-Beitrag oder die Sozialversicherungsbeiträge. Auf kommunaler Ebene gibt es auf Grundlage der jeweiligen Kommunalabgabengesetze der Länder Wasser-, Abwasser- und Straßenausbaubeiträge. Auf Grundlage des Baugesetzbuches (Bundesrecht) werden zudem Erschließungsbeiträge erhoben. Gerade die kommunalen Beiträge (die Erschließungsbeiträge auf Grundlage des Baugesetzbuches ausgenommen) sind umstritten und stoßen zunehmend auf Akzeptanzprobleme. Zahlungen, die keinen konkreten Bezug zur Inanspruchnahme und Nutzung haben, werden von den Betroffenen nicht mehr akzeptiert. Die Beitragsfinanzierung ist ohnehin eine Besonderheit im bundesdeutschen Fiskalsystem. In anderen Volkswirtschaften ist dieses Fiskalelement nahezu unbekannt. Das kommunale Beitragsrecht auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes ist in den Ländern sehr differenziert geregelt. In Thüringen wurden 2005 auf Grund der Bürgerproteste die Wasserbeiträge abgeschafft und bereits gezahlte Beiträge zurückgestattet. Berlin hat 2012 die Straßenausbaubeiträge

wieder abgeschafft. Dies geschah bereits vor Jahren auch in Baden-Württemberg. In Bremen und Hamburg gab es das Instrument der Straßenausbaubeiträge nicht. Zwischenzeitlich haben auch Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt die Straßenausbaubeiträge völlig abgeschafft.

DIE LINKE. will perspektivisch die Abwasser- und Straßenausbaubeiträge abschaffen und durch eine so genannte Infrastrukturabgabe ersetzen. Die Positionen der LINKEN in den Bundesländern zum Beitragsrecht sind dabei sehr unterschiedlich.

### ***Gebühren- und Entgeltgestaltungen***

Keinen unwesentlichen Anteil ihrer Einnahmen erzielen die Kommunen durch ihre laufende Verwaltungsarbeit und den Betrieb ihrer Einrichtungen. Während die Kommunen auf die Höhe der Verwaltungsgebühren nur begrenzten (aber durchaus gegebenen) Einfluss haben, weil sie im Grundsatz von Bund oder Land vorgegeben werden, ist bei den Benutzungsgebühren ein hohes Ermessen der Kommunen gegeben. Die wesentlichen Gestaltungspotenziale ergeben sich dabei bei den Gebührensatzungen und Entgeltverordnungen für die Erbringung kommunaler Leistungen oder die Nutzung kommunaler Einrichtungen. Bei den Gebühren- und Entgeltsystemen ist zunächst zu klären, ob es sich dabei um kostendeckende Einrichtungen handelt. Bei den kostendeckenden Einrichtungen müssen die Erlöse (Gebühren, Entgelte) die Aufwendungen (Ausgaben) decken.

Streitpunkt ist, welche Aufwendungen dabei berücksichtigungsfähig sind. Die Kommunalabgabengesetze der Länder sind in dieser Hinsicht sehr unverbindlich. Im Regelsatz wird in den Gesetzen formuliert, dass zu den gebühren- bzw. entgeltfähigen Kosten alle betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten gehören.

Zu den betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten gehört auch eine angemessene Verzinsung des Anlagevermögens. Wird das Anlagevermögen verzinst, schließt dies die Verzinsung des Eigenkapitals ein. Die Verzinsung des Eigenkapitals wiederum ist die Quelle von Gewinn. Deshalb muss bei der Verzinsung des Anlagevermögens Augenmaß gelten. Wenn also nur betriebswirtschaftlich notwendige Kosten gebühren- bzw. entgeltfähig sind, sind im Umkehrschluss alle nicht betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten nicht gebühren- bzw. ent-

geltfähig. Hier gelten also die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Den Kommunen wird dabei ein hohes Ermessen eingeräumt.

Ob eine kommunale Einrichtung kostendeckend bewirtschaftet wird, gibt der Gesetzgeber vor. Im Regelfall sind die Bereiche der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Abfallbehandlung kostendeckende Einrichtungen. Bei allen nicht kostendeckenden Einrichtungen entscheiden die Kommunen selbst, ob und in welcher Höhe für die Nutzung Gebühren bzw. Entgelte erhoben werden. Es gibt nur wenige gesetzliche Regelungen, wonach den Gemeinden für die Nutzung ihrer Einrichtungen bzw. bei der Erbringung von Leistungen die Erhebung von Gebühren und Entgelten untersagt wird (z. B. bei der Ausstellung von Personalausweisen). In diesen Fällen haben die Kommunen jedoch einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Land.

### ***3.1.5.2 Privatrechtliches Entgelt***

In der kommunalen Praxis stellt sich oftmals die Frage, ob für die Erbringung einer kommunalen Leistung eher Gebühren oder besser ein privatrechtliches Entgelt erhoben werden soll. Beide Varianten sind auf Grundlage der Regelungen in den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen möglich. Aus demokratietheoretischer Sicht ist die Erhebung von Gebühren immer den privatrechtlichen Entgelten vorzuziehen, zumindest dort, wo ein hohes öffentliches Interesse an Kostentransparenz besteht. Eine Gebühr ist eine öffentlich-rechtliche Abgabe, die auf Grundlage einer kommunalen Satzung erhoben wird. Die Satzungscompetenz und damit die Kompetenz zur Gebührenfestsetzung liegen beim Beschlussgremium (Rat, Kreistag). Die Kommunalabgabengesetze der Länder machen Vorgaben zum Mindestinhalt der Satzungen. Bestandteil der Satzungen sind die Gebührenkalkulationen. Die Satzungen unterliegen der Rechtsaufsicht des Landes und müssen durch die Aufsichtsbehörden gewürdigt bzw. genehmigt werden. Dabei erfolgt auch eine nochmalige Prüfung der Gebührenkalkulation. Die Satzung und die dazugehörigen Kalkulationen sind öffentlich zugänglich und müssen zudem zwingend öffentlich bekannt gemacht werden. Die Gebührenerhebung erfolgt durch Bescheid. Gegen den Bescheid kann Widerspruch eingelegt werden. Die gerichtliche Auseinandersetzung erfolgt vor einem Fachgericht, dem Verwaltungsgericht.

Das privatrechtliche Entgelt wird auf Grundlage der Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) festgesetzt. Es werden nur Allgemeine Geschäfts-

bedingungen bestimmt (AGB). Eine Beteiligung des kommunalen Beschlussgremiums ist nicht zwingend. Die Zuständigkeit der Verwaltung wird tendenziell bejaht. Ein öffentlicher Zugang zur Kostenkalkulation ist nicht gesetzlich normiert. Die gerichtliche Auseinandersetzung zu den privatrechtlichen Entgelten erfolgt vor den allgemeinen Zivilgerichten (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht, Bundesgerichtshof). Diese allgemeine Gerichtsbarkeit verfügt nicht über spezielle Kenntnisse und Erfahrungen im Kommunalabgabengesetz.

Bei der Übertragung von kommunalen Einrichtungen an Dritte (z. B. freie Träger) überträgt die Kommune auch die Gebühren- und Entgeltkompetenz. Die kommunalen Einflussmöglichkeiten sind dabei nur noch ganz begrenzt und basieren im Regelfall auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

### ***3.1.5.3 Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit bei Gebühren und Entgelten***

Auch bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb sind die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der Schuldner und des wirtschaftlichen Vorteils zur Wirkung zu bringen.

Als Beispiel soll hier auf zwei Bereiche verwiesen werden:

*Bauordnungsrecht:* Hier geht es um die Erteilung von Baugenehmigungen. Die Baugenehmigung erzeugt unbestritten einen wirtschaftlichen Vorteil für den Bauherrn. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass der Bauherr als leistungsfähig anzusehen ist. Gemessen an den Bauinvestitionssummen ist die Höhe der Baugenehmigungsgebühren fast vernachlässigungswürdig. Deshalb muss es aus linker Sicht selbstverständlich sein, dass die Baugenehmigungsgebühren kostendeckend festgesetzt werden.

*KFZ-Zulassung:* Auch im Bereich der KFZ-Zulassung sollten kostendeckende Gebühren angestrebt werden. Die Zulassungsgebühren sind gemessen am Wert des KFZ eher als gering anzusehen. Es entsteht für den KFZ-Eigentümer ein wirtschaftlicher Vorteil.

### ***3.1.5.4 Erlöse aus wirtschaftlicher Beteiligung***

Zu den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb gehören auch *Erlöse aus der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen*. Derartige Erlöse können direkt in den Haushalt fließen (Ausschüttungen) oder indirekt den Haushalt entlasten.

Bei der indirekten Entlastung der Haushalte werden durch kommunale Unternehmen zugleich eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen erbracht. Von eigenwirtschaftlichen Leistungen kann gesprochen werden, wenn diese Leistungserbringung zumindestens kostendeckend erfolgt, also Zuschüsse der Kommune nicht notwendig sind. Meist werden aber bei dieser Leistungserbringung Überschüsse (Gewinn) erwirtschaftet (z. B. bei der Energieerzeugung und -handel).

*Gemeinwirtschaftliche Leistungen* sind solche, die betriebswirtschaftlich nicht kostendeckend zu erbringen sind, also kommunale Zuschüsse erfordern. Beispiele hierfür sind der Öffentliche Personennahverkehr oder die Bewirtschaftung von Bädern. Bei kommunalen Unternehmen, die sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen, können Überschüsse aus dem einen Bereich mit Verlusten in anderen Bereichen verrechnet werden. Hier spricht man von einem sogenannten steuerlichen Querverbund. Dadurch reduzieren sich kommunale Zuschüsse und der Haushalt wird entlastet. Der steuerliche Querverbund ist auch aus steuerlicher Sicht von Interesse.

Beim anerkannten steuerlichen Querverbund entfällt die Zahlung der Kapitalertragssteuer (15 %). Diese Steuer wird fällig, wenn es zu einer Gewinnausschüttung an die Eigentümer (hier Kommune) kommt. Allerdings wird dieser steuerliche Querverbund nur uneingeschränkt im Bereich Öffentlicher Personennahverkehr und Bäder anerkannt. In allen anderen Bereichen muss im Einzelfall mit dem zuständigen Finanzamt eine vorherige Klärung erfolgen. Anderenfalls droht die Einstufung als verdeckte Gewinnausschüttung. Hier beträgt der Steuersatz immerhin 30 %. Beim steuerlichen Querverbund muss auch das Beihilferecht der Europäischen Union berücksichtigt werden. Ab einem Jahresumsatz von 40 Millionen Euro müssen kommunale Unternehmen den steuerlichen Querverbund offenlegen (vgl. Richtlinie 2000/52/EG der Kommission von 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen – Transparenzrichtlinie – Amtsblatt Nr. L 193 vom 29.07.2000, S. 75ff. – weitere Informationen zum steuerlichen Querverbund u. a.: „Steuerlicher Querverbund nun gesetzlich verankert“, Verfasser: Gerhard Himmelstoß, Martin Entsfellner unter [http://www.bkpv.de/ver/pdf/gb2008/himmelstoss\\_entsfellner.pdf](http://www.bkpv.de/ver/pdf/gb2008/himmelstoss_entsfellner.pdf)).

Zu den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb gehören auch die *Einnahmen aus Konzessionsabgaben für Energie- und Gasleitungsrechte*: Als Konzessionsabgabe werden Entgelte bezeichnet, die ein Leitungsinhaber an einen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger für die eingeräumte Konzession zahlt. Im Regelfall zahlen die Energieversorgungsunternehmen (EVU) und Wasserversorgungsunternehmen (WVU) die Konzessionsabgabe an Gemeinden dafür, dass diese ihnen das Recht einräumen, für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen, die der unmittelbaren Versorgung von Endverbrauchern im Gebiet der Gemeinde mit Strom, Gas und Wasser dienen, öffentliche Wege bzw. Verkehrsanlagen zu nutzen. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Konzessionsabgabe bildet die sogenannte Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas – Konzessionsabgabenverordnung – KAV – unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kav/gesamt.pdf>).

Die Konzessionsabgabe ist für Städte und Gemeinden durchaus eine nennenswerte Einnahmequelle. Das Gesamtaufkommen beträgt in Deutschland im Jahr durchschnittlich 3,5 Mrd. Euro. Die Konzessionsabgabe wird auf Grundlage der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) und des jeweiligen Konzessionsvertrags zwischen der Gemeinde und dem Energieversorgungsunternehmen gemäß § 3 Nr. 18 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) erhoben. Die Konzessionen werden durch die Kommunen regelmäßig (meist alle 20 Jahre) in einem öffentlichen Vergabeverfahren neu vergeben. Eine Vielzahl von Kommunen versuchen dabei, die Leitungsrechte zu kommunalisieren. Derzeit gibt es erhebliche rechtliche Unsicherheiten bei der Durchführung von Konzessionsvergabeverfahren mit unkalkulierbaren Folgen für die Kommunen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb zu Recht von der Bundesregierung eine Reform bei der Konzessionsvergabe (aktuelle Rechtsprechung hierzu unter [www.energienetzrecht.de](http://www.energienetzrecht.de)).

Die Konzessionsabgaben für Strom und Gas werden in Cent-Beträgen je gelieferte Kilowattstunde vereinbart. Sie sind Bestandteil des vom Energieversorger mit dem Endkunden abgerechneten Energiepreises. Die zulässigen Höchstbeträge sind in der „Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung – KAV)“ geregelt. Sie hängen im Wesentlichen von der Größe der Gemeinde (Einwohnerzahl), von der Spannungsebene

des Netzanschlusses (Niederspannung oder Mittelspannung) und von der Verbrauchsstruktur (Leistung und Jahresverbrauch) ab.

Weitere Informationen zur Konzessionsabgabe des Deutschen Gemeinde- und Städtebundes:

[http://archiv.dstgb.de/homepage/artikel/dokumentationen/nr\\_13\\_konzessionsabgabe\\_und\\_elektrizitaetsversorgung/doku13.pdf](http://archiv.dstgb.de/homepage/artikel/dokumentationen/nr_13_konzessionsabgabe_und_elektrizitaetsversorgung/doku13.pdf).

In den einzelnen Landesgesetzen wird eine Spielbankabgabe geregelt, die auf einer Konzession beruht, eine Spielbank an einem Standort betreiben zu dürfen (Beispiel: § 7 Hessisches Spielbankgesetz).

## **3.2 Kommunales Haushaltsrecht – wie lese ich einen Haushalt?**

Nachdem im Kapitel 3.1 dargestellt wurde, wie sich Gemeinden und Landkreise finanzieren, soll nachfolgend das kommunale Haushaltsrecht erläutert werden. Das Haushaltsrecht umfasst drei Bereiche:

1. die Haushaltsaufstellung,
2. den Haushaltsvollzug und
3. die Haushaltsprüfung.

Für Landkreise gibt es in der HKO nur drei gesetzliche Vorgaben zum Haushaltsrecht. Zum einen wird auf die Regelungen für die Gemeinden verwiesen, die analog für die Landkreise gelten. Es gibt also kein spezielles Haushaltsrecht für Landkreise. Zum anderen gibt es eine gesetzliche Regelung zur Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern und zur Erhebung von Abgaben sowie der Kreisumlage.

### **3.2.1 Regelungen für Landkreise**

#### **Wirtschaftsführung (§ 52 Abs. 1 HKO)**

Für die Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung und der dazu erlassenen Übergangs- und Durchführungsbestimmungen mit Ausnahme des § 93 Abs. 2 Nr. 2 (Vorrang der Steuereinnahmen – gilt nicht für Landkreise, weil diese keine Steuereinnahmen haben) und der §§ 119 (Gemeindegliedervermögen) und 129 (gemeindliche Rechnungsprüfungsämter) der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

## **Rechnungsprüfungsamt der Landkreise (§ 52 Abs. 2 HKO)**

Jeder Landkreis hat ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten.

## **Abgabenerhebung durch Landkreise (§ 53 HKO)**

Der Landkreis kann Abgaben von den Kreisangehörigen nur erheben, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist. Die Landkreise haben somit im Gegensatz zu den Gemeinden kein Abgabenfindungsrecht.

## **Erhebung der Kreisumlage (§ 53 Abs. 2 HKO)**

Der Landkreis erhebt von den kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage (Kreisumlage) nach Maßgabe des § 50 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573). Von den gemeindefreien Grundstücken kann er ebenfalls eine Umlage erheben. Die Kreisumlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen.

## **Kreisumlage (§ 50 Hessisches Finanzausgleichsgesetz)**

Die Landkreise haben von ihren Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben, soweit die Leistungen nach diesem Finanzausgleichsgesetz und die sonstigen Erträge und Einzahlungen zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen. Die Erhebung der Kreisumlage steht somit im Grundsatz nicht im Ermessen der Landkreise. Die Kreisumlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen festzulegen.

## **Umlagegrundlage für die Berechnung der Kreisumlage (§ 50 Hessisches Finanzausgleichsgesetz)**

Umlagegrundlage für die Kreisumlage einer kreisangehörigen Gemeinde ist die um die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A und B. Für Sonderstatus-Städte werden die vorgenannten Umlagegrundlagen auf 56,5 % der Beträge ermäßigt. Von dieser Ermäßigung können der Landkreis und die betroffene kreisangehörige Gemeinde einvernehmlich abweichen.

## **Schulumlage (§ 50 Abs. 3 Hessisches Finanzausgleichsgesetz)**

Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag ist als Prozentsatz auf die nicht ermäßigten Umla-

gegrundlagen festzulegen. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

### **Kreisumlage auf gemeindefreie Grundstücke (§ 50 Abs. 4 Hessisches Finanzausgleichsgesetz)**

Die Landkreise können von den gemeindefreien Grundstücken eine Umlage erheben. Die Umlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen festzulegen und darf 85 % nicht übersteigen. Umlagegrundlagen sind die Grundsteuermessbeträge nach § 13 Abs. 1 Satz 1 des Grundsteuergesetzes, die mit den Nivellierungshebesätzen nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 (Grundsteuer A = 332vH) und Nr. 2 (Grundsteuer B = 365vH) vervielfältigt werden.

### **Änderung der Hebesätze für Kreisumlage, Schulumlage, gemeindefreie Grundstücke (§ 50 Abs. 5 Hessisches Finanzausgleichsgesetz)**

Die entsprechenden Hebesätze dürfen nach dem 31. August des Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden. Entscheidend ist das Datum der Beschlussfassung durch den Kreistag. Soll die Kreisumlage erhöht werden, sind die zur Umlage Verpflichteten vorher anzuhören. Das Ergebnis der Anhörung ist dem Kreistag vor der Beschlussfassung über die Erhöhung mitzuteilen.

### **Genehmigung der Höhe der Kreisumlage (§ 50 Abs. 6 Hessisches Finanzausgleichsgesetz)**

Der Hebesatz für die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn er den Hebesatz des Vorjahres um mehr als einen halben Prozentpunkt überschreitet. Die Genehmigung kann versagt oder es kann ein niedrigerer als der beschlossene Hebesatz genehmigt werden, wenn ein Ausgleich zwischen der angemessenen Finanzausstattung des Landkreises und seiner Gemeinden dies erfordert. Das Ergebnis der Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden ist in die Entscheidung über die Genehmigung einzubeziehen.

## **3.2.2 Regelungen für Gemeinden, die auch für die Landkreise gelten**

### **Allgemeine Haushaltsgrundsätze (§ 92 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

### **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 92 Abs. 2 HGO)**

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

### **Doppelte Buchführung/Doppik (§ 92 Abs. 3 HGO)**

Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

### **Haushaltsausgleich (§ 92 Abs. 4 bis 6 HGO)**

Der Haushalt soll in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.

Der Haushalt ist in der *Planung* ausgeglichen, wenn

- der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden kann und
- im Finanzhaushalt der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen ‚Hessenkasse‘ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

Der Haushalt ist in der *Rechnung* ausgeglichen, wenn

- die Ergebnisrechnung unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden kann und
- in der Finanzrechnung der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen ‚Hessenkasse‘ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

Siehe auch § 24 HessGemHVO.

### **Überschuldungsverbot (§ 92 Abs. 7 HGO)**

Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Überschuldet ist eine Gemeinde, wenn das Eigenkapital unter eine gewisse Quote sinkt oder ganz „abgeschmolzen“ ist.

### **Haushaltssicherungskonzept (§ 92a Abs. HGO)**

Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

- sie die Vorgaben zum Ausgleich des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes in der Planung trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen sowie der Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht einhält oder
- nach der Ergebnis- und Finanzplanung im Planungszeitraum Fehlbeträge oder ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet werden.

Im Haushaltssicherungskonzept sind verbindliche Festlegungen über Konsolidierungsmaßnahmen zu treffen. Es ist der Zeitraum anzugeben, in dem der Haushaltsausgleich in der Planung schnellstmöglich wieder erreicht werden kann. Das Haushaltssicherungskonzept ist von der Gemeindevertretung jährlich im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließen. Es erfolgt also eine jährliche Fortschreibung. Das Haushaltssicherungskonzept bedarf für jedes Haushaltsjahr der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Beträgt der Konsolidierungszeitraum mehr als zwei Jahre, hat die Aufsichtsbehörde vor der Genehmigung das Einvernehmen der oberen Aufsichtsbehörde einzuholen.

### **Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 93 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften.

### **Einnahmegrundsätze (§ 93 Abs. 2 HGO)**

Es gilt der Grundsatz: spezielle Entgelte vor Steuern. Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen

- soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
- im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.

Von der Verpflichtung, Entgelte vorrangig zu erheben, sind Straßenbeiträge nach den §§ 11 und 11a des Gesetzes über kommunale Abgaben ausgenommen.

### **Nachrangige Kreditaufnahme (§ 93 Abs. 3 HGO)**

Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

### **Haushaltssatzung (§ 94 Abs. 1 HGO)**

Die Haushaltswirtschaft der Kommunen findet in der Haushaltssatzung seine Widerspiegelung. Das Rechtsinstitut einer Satzung ist notwendig, weil in Rechte Dritter eingegriffen wird (Außenwirkung), z. B. durch die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer (Gemeinden) oder der Kreisumlage (Landkreise). Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.

### **Bestandteile der Haushaltssatzung (§ 94 Abs. 2 HGO)**

Die Haushaltssatzung enthält die Festsetzung

1. des Haushaltsplans
  - im Ergebnishaushalt unter Angabe des Gesamtbetrages der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos,
  - im Finanzhaushalt unter Angabe des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit sowie des sich daraus ergebenden Saldos,
  - des Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung),
  - des Gesamtbetrages der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),
2. des Höchstbetrages der Liquiditätskredite,
3. der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind,
4. zum Haushaltssicherungskonzept,
5. zum Stellenplan.

Die Haushaltssatzung kann weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Erträge, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie auf das Haushaltssicherungskonzept und den Stellenplan des Haushaltsjahres beziehen.

## **Jährlichkeitsprinzip der Haushaltssatzung, „Doppelhaushalt“ (§ 94 Abs. 3 und 4 HGO)**

Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr. Die Satzung kann Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten. Das Haushaltsjahr ist im Grundsatz das Kalenderjahr.

## **Der Haushaltsplan (§ 95 Abs. 1 HGO)**

Der Haushaltsplan ist als Bestandteil der Haushaltssatzung die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Er ist nach Maßgabe der HGO und der aufgrund der HGO erlassenen Vorschriften für die Haushaltsführung verbindlich. Die Ansätze für die Aufwendungen und Auszahlungen sind Ermächtigungen für Ausgaben aber keine Verpflichtung, diese auch tatsächlich zu tätigen.

Nach § 1 Abs. 1 Hessischer Gemeindehaushaltsverordnung (HessGemHVO) besteht der Haushaltsplan aus

- dem Gesamthaushalt,
- den Teilhaushalten und
- dem Stellenplan.

Dem Haushaltsplan sind nach § 1 Abs. 4 HessGemHVO beizufügen

- der Vorbericht,
- die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung mit dem ihr zugrunde liegenden Investitionsprogramm – ergeben sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans wesentliche Änderungen für die folgenden Jahre, so ist sie entsprechend fortzuschreiben,
- das Haushaltssicherungskonzept, wenn ein solches erstellt werden muss,
- eine Übersicht über die aus Verpflichtungsermächtigungen in den einzelnen Jahren voraussichtlich fällig werdenden Auszahlungen; werden Auszahlungen in den Jahren fällig, auf die sich die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung noch nicht erstreckt, so ist die voraussichtliche Deckung der Auszahlungen dieser Jahre besonders darzustellen,
- Übersichten über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten aus Anleihen, Kreditaufnahmen und Rechtsgeschäften, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen, über Rücklagen und Rückstellungen zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres sowie über den Stand zu Beginn des Vorjahres,
- eine Übersicht über die Budgets,

- eine Übersicht über die Mittel, die den Fraktionen der Gemeindevertretung zur Verfügung gestellt werden,
- der letzte Jahresabschluss und der letzte zusammengefasste Jahresabschluss,
- die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
- die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist; in diesen Fällen genügt auch eine kurzgefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen,
- der Finanzstatusbericht.

### **Inhalt des Haushaltsplanes (§ 95 Abs. 2 HGO)**

Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich

- anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen,
- entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen und
- benötigten Verpflichtungsermächtigungen.

### **Gliederung des Haushaltsplanes (§ 95 Abs. 3 HGO)**

Der Haushaltsplan ist in einen Ergebnishaushalt und in einen Finanzhaushalt zu gliedern.

### **Ergebnishaushalt (§ 2 HessGemHVO)**

Der Ergebnishaushalt enthält

*als ordentliche Erträge*

- privatrechtliche Leistungsentgelte,
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte,
- Kostenersatzleistungen und -erstattungen,
- Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen,
- Steuern und steuerähnliche Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen,
- Erträge aus Transferleistungen,
- Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen,

- Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen,
- sonstige ordentliche Erträge;

*als ordentliche Aufwendungen*

- Personalaufwendungen,
- Versorgungsaufwendungen,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
- Abschreibungen,
- Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen,
- Steueraufwendungen einschließlich Aufwendungen aus gesetzlichen Umlageverpflichtungen,
- Transferaufwendungen,
- sonstige ordentliche Aufwendungen;

*außerdem*

- Finanzerträge,
- Zinsen und ähnliche Aufwendungen,
- außerordentliche Erträge,
- außerordentliche Aufwendungen.

### **Finanzhaushalt (§ 3 HessGemHVO)**

Im Finanzhaushalt ist der geplante Zahlungsmittelfluss wie folgt darzustellen:

*Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit*

1. privatrechtliche Leistungsentgelte,
2. öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte,
3. Kostenersatzleistungen und -erstattungen,
4. Steuern und Einzahlungen aus steuerähnlichen Erträgen einschließlich Einzahlungen aus Erträgen aus gesetzlichen Umlagen,
5. Einzahlungen aus Transferleistungen,
6. Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen,
7. Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen,
8. sonstige ordentliche Einzahlungen und sonstige außerordentliche Einzahlungen, die sich nicht aus Investitionstätigkeit ergeben,
9. Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit,

#### *Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit*

10. Personalauszahlungen,
11. Versorgungsauszahlungen,
12. Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen,
13. Auszahlungen für Transferleistungen,
14. Auszahlungen für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie besondere Finanzauszahlungen,
15. Auszahlungen für Steuern einschließlich Auszahlungen aus gesetzlichen Umlageverpflichtungen,
16. Zinsen und ähnliche Auszahlungen,
17. sonstige ordentliche Auszahlungen und sonstige außerordentliche Auszahlungen, die sich nicht aus Investitionstätigkeit ergeben,
18. Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit,
19. Zahlungsmittelüberschuss oder Zahlungsmittelbedarf aus laufender Verwaltungstätigkeit (Saldo aus Nr. 9 und 18),

#### *Einzahlungen aus Investitionstätigkeit*

20. Einzahlungen aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie aus Investitionsbeiträgen,
21. Einzahlungen aus Abgängen von Vermögensgegenständen des Sachanlagevermögens und des immateriellen Anlagevermögens,
22. Einzahlungen aus Abgängen von Vermögensgegenständen des Finanzanlagevermögens,
23. Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (Nr. 20 bis 22),

#### *Auszahlungen aus Investitionstätigkeit*

24. Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden,
25. Auszahlungen für Baumaßnahmen,
26. Auszahlungen für Investitionen in das sonstige Sachanlagevermögen und immaterielle Anlagevermögen,
27. Auszahlungen für Investitionen in das Finanzanlagevermögen,
28. Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Nr. 24 bis 27),
29. Zahlungsmittelüberschuss oder Zahlungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit (Saldo aus Nr. 23 und 28),
30. Zahlungsmittelüberschuss oder Zahlungsmittelbedarf (Summe aus Nr. 19 und 29),

### *Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit*

31. Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten und wirtschaftlich vergleichbaren Vorgängen für Investitionen,

### *Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit*

32. Auszahlungen für die Tilgung von Krediten und wirtschaftlich vergleichbaren Vorgängen für Investitionen sowie an das Sondervermögen ‚Hessenkasse‘,
33. Zahlungsmittelüberschuss oder Zahlungsmittelbedarf aus Finanzierungstätigkeit (Saldo aus Nr. 31 und 32),
34. Änderung des Zahlungsmittelbestandes zum Ende des Haushaltsjahrs (Summe aus Nr. 30 und 33),

### *Zahlungsmittelbestand*

35. geplanter Anfangsbestand an Zahlungsmitteln zu Beginn des Haushaltsjahres,
36. geplante Veränderung des Bestandes an Zahlungsmitteln (Nr. 34),
37. geplanter Endbestand an Zahlungsmitteln am Ende des Haushaltsjahres (Summe aus den Summen Nr. 35 und 36).

### **Teilhaushalte (§ 4 HessGemHVO)**

In den Teilhaushalten sind die Produktbereiche, die Produktgruppen und die Produkte darzustellen. Werden Teilhaushalte nach Produktgruppen oder Produkten gebildet, sind die Gesamtbeträge der Erträge und Aufwendungen beziehungsweise der Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionstätigkeit der Produktgruppen oder Produkte, die zu einem Produktbereich oder einer Produktgruppe gehören, zusammengefasst darzustellen.

### **Budgets (§ 4 HessGemHVO)**

Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen.

### **Stellenplan als Bestandteil des Haushaltsplanes (§ 95 Abs. 3 HGO)**

Der Stellenplan für die Beamten und Arbeitnehmer ist Teil des Haushaltsplanes.

### **Gliederung des Stellenplans (§ 5 HessGemHVO)**

Der Stellenplan hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten

und der nicht nur vorübergehend eingestellten Arbeitnehmer auszuweisen. Stellen von Beamten in Einrichtungen von Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind gesondert aufzuführen. Im Stellenplan ist ferner für jede Besoldungs- und Entgeltgruppe die Gesamtzahl der Stellen für das Vorjahr sowie der am 30. Juni des Vorjahres besetzten Stellen anzugeben. Wesentliche Abweichungen vom Stellenplan des Vorjahres sind zu erläutern.

Dem Stellenplan ist

- eine Übersicht über die vorgesehene Aufteilung der Stellen auf die Haushalte, soweit diese nicht dort ausgewiesen sind,
- eine Übersicht über die vorgesehene Zahl der Beamten im Vorbereitungsdienst, der Auszubildenden und der Praktikanten beizufügen.

Die im Stellenplan ausgewiesenen Stellen dürfen, soweit das dienstliche Bedürfnis es erfordert, auch mit Beamten oder Arbeitnehmern einer niedrigeren Besoldungs- oder Entgeltgruppe besetzt werden. Sofern ein dienstliches Bedürfnis besteht, können freie Beamtenstellen vorübergehend mit Arbeitnehmern einer vergleichbaren oder niedrigeren Entgeltgruppe besetzt werden.

### **Zweckbindung (§ 19 HessGemHVO)**

Zweckbindungen müssen im Haushaltsplan vermerkt werden. Erträge, die zu Einzahlungen führen, sind auf die Verwendung für bestimmte Aufwendungen zu beschränken,

- wenn die Beschränkung sich aus der Herkunft oder Natur der Erträge ergibt oder
- wenn ein sachlicher Zusammenhang dies erfordert und durch die Zweckbindung die Bewirtschaftung der Mittel erleichtert wird.

Zweckgebundene Mehrerträge dürfen für entsprechende Mehraufwendungen verwendet werden. Im Haushaltsplan kann bestimmt werden, dass bestimmte zahlungswirksame Mehrerträge bestimmte Ansätze für Aufwendungen erhöhen oder bestimmte zahlungswirksame Mindererträge bestimmte Ansätze für Aufwendungen vermindern. Ausgenommen hiervon sind zahlungswirksame Mehrerträge aus Steuern in Höhe des nicht zur Deckung überplanmäßiger Umlageverpflichtungen gebundenen Betrags und zahlungswirksame Mehrerträge aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen. Mehraufwendungen infolge gedeckter Mehrerträge zählen dabei nicht als über- oder außerplanmäßige Ausgaben.

### **Deckungsfähigkeit (§ 20 HessGemHVO)**

Die Ansätze der in einem Budget veranschlagten zahlungswirksamen Aufwendungen sind gegenseitig deckungsfähig, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist. Die Ansätze für zahlungswirksame Aufwendungen, die in einem Budget veranschlagt sind, können mit Ansätzen für zahlungswirksame Aufwendungen eines anderen Budgets für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dies gilt auch für zahlungsunwirksame Aufwendungen. Diese Grundsätze der Deckungsfähigkeit gelten ebenso für die veranschlagten Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen. Die Ansätze für Fraktionsmittel (§ 36a Abs. 4 der HGO ) sowie die Ansätze für Verfügungsmittel dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden.

Zahlungswirksame Aufwendungen eines Budgets können zu Gunsten von Investitionsauszahlungen des Budgets für einseitig deckungsfähig erklärt werden. Bei der Deckungsfähigkeit können die deckungsberechtigten Ansätze zu Lasten der deckungspflichtigen Ansätze erhöht werden.

### **Übertragbarkeit (§ 21 HessGemHVO)**

Die Ansätze für Aufwendungen eines Budgets können ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden. Sie bleiben längstens bis zum Ende des zweiten auf die Veranschlagung folgenden Jahres verfügbar.

Die Ansätze für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar, bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Bau oder der Gegenstand in seinen wesentlichen Teilen benutzt werden kann. Werden diese Maßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ansätze für Auszahlungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar.

### **Übertragbarkeit von Fraktionsmitteln (§ 21 Abs. 4 HessGemHVO)**

Die Ansätze für die Fraktionsmittel nach § 36a Abs. 4 der HGO sind auch übertragbar. Scheidet eine Fraktion aus der Gemeindevertretung aus, verbleiben die nicht verwendeten und die übertragenen Mittel im Haushalt: Sie gelten als eingesparrt.

## **Übertragbarkeit von Verfügungsmitteln**

Die Ansätze für Verfügungsmittel (§ 13 HessGemHVO) sind nicht übertragbar.

## **Vorbericht (§ 6 HessGemHVO)**

Der Vorbericht soll einen Überblick über den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr unter Einbeziehung der beiden Vorjahre geben. Die durch den Haushaltsplan gesetzten Rahmenbedingungen sind zu erläutern. Der Vorbericht enthält einen Ausblick insbesondere auf wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen der Planung und die Entwicklung wichtiger Planungskomponenten innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung. Im Vorbericht soll außerdem dargestellt werden, welche Auswirkungen sich durch die erwartete Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinde und ihre Einrichtungen voraussichtlich ergeben werden.

## **Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen (§ 12 HessGemHVO)**

Bevor Investitionen von erheblicher Bedeutung beschlossen werden, ist unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Zudem dürfen Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn

- Pläne,
- Kostenberechnungen und
- Erläuterungen

vorliegen, aus denen

- die Art der Ausführung,
- die Kosten der Maßnahme,
- die Kosten des Grunderwerbs und
- Kosten der Einrichtung sowie
- die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und
- ein Bauzeitplan im Einzelnen

ersichtlich sind.

Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme

entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen (Folgekostenbetrachtung). Für erhebliche Instandhaltungs-, Instandsetzungsmaßnahmen und vergleichbare Maßnahmen gelten die vorgenannten Grundsätze analog.

### **Haushaltsvollzug (§ 96 HGO)**

Der Haushaltsplan ermächtigt den Gemeindevorstand, Aufwendungen und Auszahlungen zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.

### **Verfahren der Aufstellung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung (§ 97 HGO)**

Der Gemeindevorstand stellt den Entwurf der Haushaltssatzung fest und legt ihn der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor. Ist ein Beigeordneter für die Verwaltung des Finanzwesens bestellt, so bereitet er den Entwurf vor.

Der Finanzbeigeordnete ist berechtigt, seine abweichende Stellungnahme zu dem Entwurf des Gemeindevorstands der Gemeindevertretung vorzulegen. Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen wird von der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen. Er soll vorher im Finanzausschuss der Gemeindevertretung eingehend behandelt werden. In der Beratung kann der mit der Verwaltung des Finanzwesens betraute Beigeordnete seine abweichende Auffassung vertreten.

Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen. In der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen.

Enthält die Haushaltssatzung genehmigungsbedürftige Teile nach § 97a HGO (z. B. Kreditaufnahme, Verpflichtungsermächtigungen, Haushaltssicherungskonzept, Abweichungen Plan Haushaltsausgleich), so ist die Haushaltssatzung erst nach der Erteilung der Genehmigung bekannt zu machen. Sofern die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile enthält, darf sie erst öffentlich bekannt gemacht werden, wenn die Aufsichtsbehörde innerhalb eines Monats nach Vorlage keine Bedenken wegen Rechtsverletzung erhebt.

### **Genehmigungsbedürftigkeit der Haushaltssatzung (§ 97a HGO)**

Die Haushaltssatzung der Gemeinde bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für

- eine Abweichung von den Vorgaben zum Haushaltsausgleich in der Planung (§ 92 Abs.5 HGO),
- das Haushaltssicherungskonzept (§ 92a HGO),
- den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen (§ 102 HGO),
- die Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (§ 103 HGO) und
- die Aufnahme von Liquiditätskrediten (§ 105 HGO).

### **Nachtragssatzung (§ 98 Abs. 1 HGO)**

Die Haushaltssatzung kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden, die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres beschlossen werden kann. Die Gemeinde muss eine Nachtragssatzung erlassen, wenn

- sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Fehlbetrag entstehen oder ein veranschlagter Fehlbetrag sich wesentlich erhöhen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
- sich zeigt, dass im Finanzhaushalt ein erheblicher Fehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
- bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen und Auszahlungen bei einzelnen Ansätzen oder einzelnen vorgegebenen Finanzrahmen (Budget) in einem im Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen und Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
- Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
- Beamte oder Beschäftigte (in der HGO steht Arbeitnehmer) eingestellt, befördert oder in eine höhere Entgeltgruppe eingestuft werden sollen und der Stellenplan die hierzu notwendigen Stellen nicht enthält.

### **Kein Nachtragshaushalt ist erforderlich (§ 98 Abs. 3 HGO)**

Für folgende Sachverhalte muss kein Nachtragshaushalt erfolgen:

- den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen, für die unerhebliche Auszahlungen zu leisten sind, sowie auf Instandsetzungen an Bauten und Anlagen, die unabweisbar sind,

- die Umschuldung von Krediten,
- Abweichungen vom Stellenplan und die Leistung höherer Personalaufwendungen und Auszahlungen, soweit sie aufgrund des Besoldungs- und Tarifrechts zwingend erforderlich sind,
- nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen, die bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden und nicht zu Auszahlungen führen.

### **Vorläufige Haushaltsführung (§ 99 HGO)**

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht und somit noch nicht in Kraft getreten, so darf die Gemeinde

- nur die finanziellen Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist (gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen) oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Dabei darf die Gemeinde insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren,
- die Steuern, deren Sätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
- Kredite umschulden.

Diese Vorgaben bedeuten, dass während der vorläufigen Haushaltsführung keine neue Investitionen begonnen, keine neuen Personalstellen besetzt und keine Zuschüsse an Dritte gezahlt werden (soweit es da bisher keine Verträge für das laufende Haushaltsjahr gab).

Reichen die Finanzmittel im Zeitraum der vorläufigen Haushaltsführung für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzhaushalts nicht aus, so darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen. Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr bekannt gemacht ist.

### **Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen (§ 100 HGO)**

Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen (die bisher nicht im Haushaltsplan veranschlagt waren) sind nur zulässig, wenn sie

unvorhergesehen und unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Über die Leistung dieser Aufwendungen und Auszahlungen entscheidet der Gemeindevorstand, soweit die Gemeindevertretung keine andere Regelung trifft. D. h. die Gemeindevertretung kann sich diese Entscheidungen auch selbst vorbehalten.

Sind die Aufwendungen und Auszahlungen nach Umfang oder Bedeutung erheblich, bedürfen sie der vorherigen Zustimmung der Gemeindevertretung. Hier muss geklärt werden, ab wann das Kriterium der Erheblichkeit erfüllt ist.

Entscheidet der Gemeindevorstand, muss dieser umgehend die Gemeindevertretung informieren. Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die im folgenden Jahr fortgesetzt werden, sind überplanmäßige Auszahlungen auch dann zulässig, wenn ihre Deckung im laufenden Jahr nur durch Erlass einer Nachtragssatzung möglich wäre, die Deckung aber im folgenden Jahr gewährleistet ist.

### **Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101 HGO)**

Die Gemeinde hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung zugrunde zu legen. Das erste Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr. In der Ergebnis- und Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Aufwendungen sowie der Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen.

Die für das Kommunalrecht zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister hat hierzu im Einvernehmen mit der Ministerin oder dem Minister der Finanzen rechtzeitig Orientierungsdaten bekannt zu geben. Die Ergebnis- und Finanzplanung ist der Gemeindevertretung spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung zur Unterrichtung vorzulegen. Die Ergebnis- und Finanzplanung und das Investitionsprogramm sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen (Fortschreibung).

Die Gemeinde soll rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Ergebnis- und Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.

### **Investitionsplan (§ 101 Abs. 3 HGO)**

Als Grundlage für die Ergebnis- und Finanzplanung stellt der Gemeindevorstand den Entwurf eines Investitionsprogramms auf. Das Investitionsprogramm wird von der Gemeindevertretung beschlossen. Ist ein Beigeordneter für die Verwaltung des Finanzwesens bestellt, so bereitet er den Entwurf vor. Er ist berechtigt, seine abweichende Stellungnahme zu dem Entwurf des Gemeindevorstands der Gemeindevertretung vorzulegen.

### **Verpflichtungsermächtigungen (§ 102 HGO)**

Mit dem Instrument der Verpflichtungsermächtigung wird das Jährlichkeitsprinzip des kommunalen Haushaltes „durchbrochen“ oder flexibilisiert. Die Verpflichtungsermächtigungen sind ein Vorgriff auf künftige Haushaltsjahre.

Verpflichtungen zur Leistung von Auszahlungen in künftigen Jahren für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen dürfen nur eingegangen werden, wenn der Haushaltsplan hierzu ermächtigt. Verpflichtungsermächtigungen dürfen in der Regel nur zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre veranschlagt werden, in Ausnahmefällen bis zum Abschluss einer Maßnahme. Sie sind nur zulässig, wenn die Finanzierung der aus ihrer Inanspruchnahme entstehenden Auszahlungen in den künftigen Haushalten gesichert erscheint.

Verpflichtungsermächtigungen gelten bis zum Ende des Haushaltsjahres und, wenn die Haushaltssatzung für das folgende Haushaltsjahr nicht rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht wird, bis zur Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Verpflichtungen dürfen überplanmäßig oder außerplanmäßig eingegangen werden, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird.

### **Kredite (§ 103 HGO)**

Kredite dürfen nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Über die Aufnahme und die Kreditbedingungen entscheidet der Gemeindevorstand, soweit die Gemeindevertretung keine andere Regelung trifft. Die Gemeindever-

tretung kann sich diese Entscheidung auch selbst vorbehalten oder aber auch die Entscheidung auf ein Mitglied des Gemeindevorstands übertragen. Die Kreditaufnahme muss grundsätzlich in Euro erfolgen. In anderen Währungen ist die Kreditaufnahme nur in Verbindung mit einem Währungssicherungsgeschäft zulässig.

### **Genehmigung von Krediten (§ 103 HGO)**

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Kredite werden also nicht für eine einzelne Investitionsmaßnahme aufgenommen, sondern zur Deckung eines durch andere Einzahlungen nicht gedeckten Fehlbetrages im Finanzplan. Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Die Genehmigung kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.

### **Geltungsdauer von Krediten (§ 103 HGO)**

Die Kreditermächtigung gilt bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig bekannt gemacht wird, bis zur Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung.

### **Einzelgenehmigung von Krediten (§ 103 Abs. 4 bis 6 HGO)**

Die Aufnahme der einzelnen Kredite, deren Gesamtbetrag genehmigt worden ist, bedarf trotzdem der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Einzelgenehmigung),

- wenn die Kreditaufnahmen nach § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft beschränkt worden sind (hier kann die Genehmigung nur nach Maßgabe der Kreditbeschränkungen versagt werden),
- wenn sich die Aufsichtsbehörde dies im Einzelfall wegen der Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in der Gesamtgenehmigung vorbehalten hat.

Die für das Kommunalrecht zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister kann im Einvernehmen mit der Ministerin oder dem Minister der Finanzen durch Rechtsverordnung bestimmen, dass die Aufnahme von Krediten

von der Genehmigung (Einzelgenehmigung) der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht wird mit der Maßgabe, dass die Genehmigung versagt werden kann, wenn die Kreditbedingungen die Entwicklung am Kreditmarkt ungünstig beeinflussen oder die Versorgung der Gemeinden mit Krediten zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen stören könnten. Eine solche Rechtsverordnung ist unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Landtag mitzuteilen. Eine solche Verordnung ist aufzuheben, wenn es der Landtag verlangt. Die Aufnahme eines vom Land Hessen gewährten Kredits bedarf keiner Einzelgenehmigung, wenn an der Bewilligung die für das Kommunalrecht zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister beteiligt ist.

### **Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (§ 103 Abs. 7 HGO)**

Das Eingehen einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt (kreditähnliche Rechtsgeschäfte), bedarf ebenfalls der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind z. B. Leasing oder Mietkauf. Eine Genehmigung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte ist nicht erforderlich für das Eingehen von Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der laufenden Verwaltung. Wo hier die Grenze zu ziehen ist, muss in der Kommune entschieden werden.

### **Keine Besicherung von Krediten (§ 103 Abs. 8 HGO)**

Die Gemeinde darf zur Sicherung des Kredits oder eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes keine Sicherheiten bestellen. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen, wenn die Bestellung von Sicherheiten der Verkehrsübung entspricht.

### **Sicherheiten für Dritte (§ 104 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeinde darf keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen. Die Aufsichtsbehörde kann davon Ausnahmen zulassen.

### **Bürgschaften und Gewährleistungen für Dritte (§ 104 Abs. 2 und 3 HGO)**

Die Gemeinde darf Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. Die diesbezüglichen Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, soweit sie nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen werden. Auch hier muss in den Kommunen die Abgrenzung von Entscheidungen der laufenden Verwaltung geregelt werden.

## **Sicherheiten, Bürgschaften und Gewährleistungen zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus (§ 104 Abs. 4 HGO)**

Für Rechtsgeschäfte, die von der Gemeinde zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus abgeschlossen werden oder die für den Haushalt der Gemeinde keine besondere Belastung bedeuten, ist keine Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich.

## **Liquiditätskredite (§ 105 Abs. 1 und 3 HGO)**

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit (Liquiditätskredite) bis zu einem in der Haushaltssatzung festgesetzten und genehmigten Betrag aufnehmen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung. Die Liquiditätskredite sollen spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden.

(Hinweis: Finanzrechtlich sind Liquiditätskredite keine Kredite sondern Kasenserstärkungsmittel.)

Über die Aufnahme und die Kreditbedingungen bei Liquiditätskrediten entscheidet der Bürgermeister oder der für die Verwaltung des Finanzwesens zuständige Beigeordnete. Die Kreditaufnahme erfolgt in Euro.

## **Höchstbetrag der Liquiditätskredite (§ 105 Abs. 2 HGO)**

Die Gemeinde hat den Höchstbetrag der Liquiditätskredite bedarfsgerecht aufgrund einer dokumentierten Liquiditätsplanung festzusetzen. Die Liquiditätsplanung ist der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Der Höchstbetrag der in der Haushaltssatzung festgesetzten Liquiditätskredite bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann dabei unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden.

## **Liquiditätssicherung, Höhe der Liquiditätssicherung (§ 106 Abs. 2 HGO)**

Die Gemeinde hat ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Zur Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit soll sich der geplante Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel in der Regel auf mindestens 2 % der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre belaufen.

### **Rücklagen, Rückstellungen (§ 106 Abs. 2 und 3 HGO)**

Überschüsse der Ergebnisrechnung sind den Rücklagen zuzuführen, soweit nicht Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind. Rücklagen können auch aus zweckgebundenen Erträgen sowie für sonstige Zwecke gebildet werden. Auf die Bildung von Rücklagen darf, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, nur verzichtet werden, wenn anderenfalls der Ausgleich des Haushalts gefährdet wäre.

### **Rückstellungen (§ 106 Abs. 4 HGO)**

Für ungewisse Verbindlichkeiten und für Aufwendungen, deren Höhe oder Zeitpunkt ihres Eintritts unbestimmt ist, hat die Gemeinde Rückstellungen in angemessener Höhe zu bilden. Hier hat die Kommune nur ein Ermessen hinsichtlich der Höhe, nicht aber hinsichtlich des „Ob“.

### **Mögliche Rückstellungen (§ 39 HessGemHVO)**

Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen:

- die Pensionsverpflichtungen aufgrund von beamtenrechtlichen oder vertraglichen Ansprüchen,
- die Beihilfeverpflichtungen gegenüber Versorgungsempfängern sowie Beamten und Arbeitnehmern für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst beziehungsweise Arbeitsverhältnis,
- die Bezüge- und Entgeltzahlungen für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeit und ähnlichen Maßnahmen,
- im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für die Instandhaltung von Gegenständen des Sachanlagevermögens, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden sollen,
- die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien,
- die Sanierung von Altlasten,
- unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren bei Umlagen nach dem kommunalen Finanzausgleichsgesetz, aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinnahmen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagegrundlage einbezogen werden,
- drohende Verpflichtungen aus Bürgschaften, Gewährleistungen und anhängigen Gerichtsverfahren und
- drohende Verluste aus schwebenden Geschäften.

Für andere ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen können ebenfalls Rückstellungen gebildet werden, insbesondere für

- Urlaubsansprüche und geleistete Überstunden,
- die Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen,
- die Erstellung und Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen.

Rückstellungen dürfen nur und müssen aufgelöst werden, soweit der Grund für ihre Bildung entfallen ist.

### **Haushaltswirtschaftliche Sperre (§ 107 HGO)**

Wenn die Entwicklung der Erträge, der Einzahlungen, der Aufwendungen oder der Auszahlungen es erfordert, kann der Gemeindevorstand es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Aufwendungen und Auszahlungen geleistet werden. Somit kann der Gemeindevorstand in den Haushaltsvollzug eingreifen. Diese gesetzliche Vorgabe ist leider sehr unbestimmt. Es ist deshalb zu empfehlen, zu bestimmen, unter welchen konkreten Voraussetzungen diese Haushaltssperren verhängt werden können. Zudem muss geregelt werden, wie in der Sache das Informationsrecht der Gemeindevertretung gesichert wird.

### **Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze (§ 108 Abs. 1 und 2 HGO)**

Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist. Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen. Der angemessene Ertrag ist bei Geldanlagen vorrangig von den Rahmenbedingungen der Finanzmärkte abhängig.

### **Vermögensrechnung/Bilanz (§ 49 HessGemHVO)**

Die Vermögensrechnung (Bilanz) ist in Kontoform aufzustellen. In der Vermögensrechnung (Bilanz) sind mindestens folgende bezeichnete Posten in der angegebenen Reihenfolge gesondert auszuweisen.

#### ***Aktivseite:***

1. Anlagevermögen
  - 1.1 immaterielle Vermögensgegenstände
    - 1.1.1 Konzessionen, Lizenzen und ähnliche Rechte

- 1.1.2 geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse
- 1.2 Sachanlagen
  - 1.2.1 Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte
  - 1.2.2 Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken
  - 1.2.3 Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen
  - 1.2.4 Anlagen und Maschinen zur Leistungserstellung
  - 1.2.5 andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung
  - 1.2.6 geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau
- 1.3 Finanzanlagen
  - 1.3.1 Anteile an verbundenen Unternehmen
  - 1.3.2 Ausleihungen an verbundene Unternehmen
  - 1.3.3 Beteiligungen
  - 1.3.4 Ausleihungen an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht
  - 1.3.5 Wertpapiere des Anlagevermögens
  - 1.3.6 sonstige Ausleihungen (sonstige Finanzanlagen)
- 1.4 sparkassenrechtliche Sonderbeziehungen
- 2. Umlaufvermögen
  - 2.1 Vorräte einschließlich Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe
  - 2.2 fertige und unfertige Erzeugnisse, Leistungen und Waren
  - 2.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände
    - 2.3.1 Forderungen aus Zuweisungen, Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen und Investitionsbeiträgen
    - 2.3.2 Forderungen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben, Umlagen
    - 2.3.3 Forderungen aus Lieferungen und Leistungen
    - 2.3.4 Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und Sondervermögen
    - 2.3.5 sonstige Vermögensgegenstände
  - 2.4 flüssige Mittel
- 3. Rechnungsabgrenzungsposten
- 4. nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag.

***Passivseite:***

- 1. Eigenkapital
  - 1.1 Netto-Position
  - 1.2 Rücklagen, Sonderrücklagen, Stiftungskapital
    - 1.2.1 Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses

- 1.2.2 Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses
- 1.2.3 Sonderrücklagen
- 1.2.4 Stiftungskapital
- 1.3 Ergebnisverwendung
  - 1.3.1 Ergebnisvortrag
    - 1.3.1.1 ordentliche Ergebnisse aus Vorjahren
    - 1.3.1.2 außerordentliche Ergebnisse aus Vorjahren
  - 1.3.2 Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag
    - 1.3.2.1 ordentlicher Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag
    - 1.3.2.2 außerordentlicher Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag
- 2. Sonderposten
  - 2.1 Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und Investitionsbeiträge
    - 2.1.1 Zuweisungen vom öffentlichen Bereich
    - 2.1.2 Zuschüsse vom nicht öffentlichen Bereich
    - 2.1.3 Investitionsbeiträge
  - 2.2 Sonderposten für den Gebührenausgleich
  - 2.3 Sonderposten für Umlagen nach § 50 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes
  - 2.4 sonstige Sonderposten
- 3. Rückstellungen
  - 3.1 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen
  - 3.2 Rückstellungen für Umlageverpflichtungen nach dem Finanzausgleichsgesetz und für Verpflichtungen im Rahmen von Steuerschuldverhältnissen
  - 3.3 Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldepotien
  - 3.4 Rückstellungen für die Sanierung von Altlasten
  - 3.5 sonstige Rückstellungen
- 4. Verbindlichkeiten
  - 4.1 Verbindlichkeiten aus Anleihen, davon mit einer Restlaufzeit bis einschließlich einem Jahr
  - 4.2 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, davon mit einer Restlaufzeit bis einschließlich einem Jahr
    - 4.2.1 gegenüber Kreditinstituten davon: mit einer Restlaufzeit bis einschließlich einem Jahr

- 4.2.2 gegenüber öffentlichen Kreditgebern, davon mit einer Restlaufzeit bis einschließlich einem Jahr
- 4.2.3 gegenüber sonstigen Kreditgebern, davon mit einer Restlaufzeit bis einschließlich einem Jahr
- 4.3 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung
- 4.4 Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften
- 4.5 Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen,
- 4.6 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen
- 4.7 Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
- 4.8 Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen
- 4.9 sonstige Verbindlichkeiten
- 5. Rechnungsabgrenzungsposten.

### **Aufstellung der Eröffnungsbilanz/Jahresschlussbilanz (§ 108 Abs. 3 und 4 HGO)**

Die Gemeinde hat eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, in der die Vermögensgegenstände und Schulden mit ihren Werten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen sind. Die Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, die Verbindlichkeiten zu ihrem Rückzahlungsbetrag und die Rückstellungen in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung angemessen ist. Das Gesetz regelt nicht, wie Vermögensstände zu bilanzieren sind, wenn die Anschaffungs- und Herstellungswerte nicht mehr ermittelbar sind (Unterlagen werden im Regelfall nach zehn Jahren ausgesondert).

Die aufgeführten Regeln gelten auch für die Schlussbilanz, die zum 31. Dezember eines jeden Haushaltsjahres aufzustellen ist. In der Eröffnungsbilanz dürfen die Vermögensgegenstände und Schulden auch mit den Werten angesetzt werden, die vor dem 1. Januar 2005 sachgerecht ermittelt worden sind. Dabei sind etwaige Wertminderungen zu berücksichtigen.

### **Bilanzberichtigungen (§ 108 Abs. 5 HGO)**

Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehler-

haft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen. Dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen.

### **Veräußerung von Vermögen (§ 109 Abs. 1 bis 3 HGO)**

Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern. Vermögensgegenstände dürfen dabei in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Ausnahmen sind hier im öffentlichen Interesse möglich. Hier sollte abgeklärt werden, was unter öffentlichem Interesse zu verstehen ist. Das Gebot des vollen Wertansatzes gilt für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstandes (z. B. durch Vermietung). Hier entscheidet der Gemeindevorstand, der die Entscheidung umgehend der Gemeindevertretung mitteilen muss.

### **Gemeindekasse (§ 110 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeindekasse erledigt alle Kassengeschäfte der Gemeinde. Die Buchführung kann von den Kassengeschäften abgetrennt werden.

### **Kassenverwalter (§ 110 Abs. 2 bis 5 HGO)**

Die Gemeinde hat, wenn sie ihre Kassengeschäfte nicht durch eine Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lässt, einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestellen. Die anordnungsbefugten Personen sowie der Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamts können nicht gleichzeitig die Aufgaben eines Kassenverwalters wahrnehmen. Der Kassenverwalter und sein Stellvertreter dürfen miteinander oder mit dem Bürgermeister, den Beigeordneten sowie dem Leiter und den Prüfern des Rechnungsprüfungsamts nicht bis zum dritten Grade verwandt oder bis zum zweiten Grade verschwägert oder durch Ehe oder durch eingetragene Lebenspartnerschaft verbunden sein. Der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und die anderen in der Gemeindekasse beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer sind nicht befugt, Zahlungen anzuordnen.

### **Übertragung von Kassengeschäften (§ 111 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeinde kann die Kassengeschäfte ganz oder teilweise von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lassen, wenn die ordnungsge-

mäße Erledigung und die Prüfung nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften gewährleistet sind.

### **Jahresabschluss (§ 112 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeinde hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Er ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen zu enthalten. Der Jahresabschluss hat die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darzustellen.

### **Bestandteile des Jahresabschlusses (§ 112 Abs. 2 bis 4 HGO)**

Der Jahresabschluss besteht aus

- der Vermögensrechnung (Bilanz),
- der Ergebnisrechnung und
- der Finanzrechnung.

Der Jahresabschluss ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

Dem Jahresabschluss sind als Anlagen beizufügen

- ein Anhang, in dem die wesentlichen Posten des Jahresabschlusses zu erläutern sind, mit Übersichten über das Anlagevermögen, die Forderungen und die Verbindlichkeiten sowie
- eine Übersicht über die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen (Haushaltsreste).

### **Aufstellung und Vorlage der Jahresrechnung (§ 112 Abs. 5 HGO)**

Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten aufstellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten. Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss zurückzustellen.

### **Öffentliche Bekanntmachung der Jahresrechnung (§ 112 Abs. 6 HGO)**

Die Jahresrechnung ist nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung öffentlich bekanntzumachen.

### **Gesamtabschluss (§ 112a Abs. 1 HGO)**

Der Jahresabschluss der Gemeinde ist zusammenzufassen mit den nach Han-

dels-, Eigenbetriebs- oder kommunalem Haushaltsrecht aufzustellenden Jahresabschlüssen

- der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
- der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
- der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
- der Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
- der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
- der Aufgabenträger, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird.

### **Zeitpunkt der Vorlage des Gesamtabschlusses (§ 112a Abs. 2 und 6 HGO)**

Die Gemeinde hat erstmalig die zum 31. Dezember 2021 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Die Jahresabschlüsse der in § 112a Abs. 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung von nachrangiger Bedeutung sind. Der zusammengefasste Jahresabschluss ist um eine Kapitalflussrechnung zu ergänzen und durch einen Bericht zu erläutern (Gesamtabschluss). Dem Bericht sind Angaben zu den Jahresabschlüssen der Aufgabenträger, die nicht in die Zusammenfassung einbezogen sind, anzufügen. Der zusammengefasste Jahresabschluss und der Gesamtabschluss sind innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde sind unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse zu unterrichten.

### **Befreiung vom Gesamtabschluss (§ 112b HGO)**

Eine Gemeinde mit weniger als 20.000 Einwohnern ist von der Pflicht, einen Gesamtabschluss aufzustellen, befreit. Eine Gemeinde zwischen 20.000 und bis zu 50.000 Einwohnern ist von der Pflicht, einen Gesamtabschluss aufzustellen, befreit, wenn der auf die Gemeinde entfallende Anteil der Bilanzsumme der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger zusammen den Wert von 20 % der in der Vermögensrechnung der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme sowohl

für das Jahr der Aufstellung als auch für das Vorjahr nicht übersteigt. Der Verzicht auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses ist von der Gemeindevertretung zu beschließen. Macht eine Gemeinde von der Befreiung Gebrauch, bleibt die Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichts bestehen. Der Beteiligungsbericht muss dann zusätzlich Angaben über die Aufgabenträger enthalten.

### **Vorlage der Prüfungsberichte an die Gemeindevertretung (§ 113 HGO)**

Nach Abschluss der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt legt der Gemeindevorstand den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor.

### **Entlastung des Gemeindevorstands (§ 114 HGO)**

Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

### **Öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Prüfungsberichte und Entlastungsbeschlüsse (§ 114 Abs. 2 HGO)**

Die Beschlüsse über

- den Jahresabschluss,
- den zusammengefassten Jahresabschluss und
- den Gesamtabschluss sowie
- die Entlastung

sind öffentlich bekannt zu machen.

Im Anschluss an die Bekanntmachung sind

- der Jahresabschluss,
- der zusammengefasste Jahresabschluss und
- der Gesamtabschluss mit dem Rechenschaftsbericht

an sieben Tagen öffentlich auszulegen.

In der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Der Beschluss über die Entlastung ist mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

## **Sondervermögen der Gemeinde (§ 115 HGO)**

Sondervermögen der Gemeinde sind

1. das Gemeindegliedervermögen und das Gemeindegliederklassenvermögen (siehe § 119 HGO),
2. das Vermögen der rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen,
3. wirtschaftliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und öffentliche Einrichtungen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden,
4. rechtlich unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen.

Sondervermögen nach Nr. 1 und 2 unterliegen den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft. Sie sind also im Haushalt der Gemeinde gesondert nachzuweisen. Auf Sondervermögen nach Nr. 3 sind die HGO-Vorschriften der §§ 92, 93, 101 bis 105, 108 und 109 sinngemäß anzuwenden. Für Sondervermögen nach Nr. 4 sind besondere Haushaltspläne aufzustellen und Sonderrechnungen zu führen. Die Haushaltsvorschriften sind dabei mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle der Haushaltssatzung der Beschluss über den Haushaltsplan tritt und von der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung abgesehen werden kann, aber nicht muss. Anstelle eines Haushaltsplans kann zudem ein Wirtschaftsplan aufgestellt, die für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe geltenden Vorschriften können sinngemäß angewendet werden.

## **Treuhandvermögen (§ 116 HGO)**

Für rechtlich selbständige örtliche Stiftungen sowie für Vermögen, welches die Gemeinde nach besonderem Recht treuhänderisch zu verwalten hat, sind besondere Haushaltspläne aufzustellen und Sonderrechnungen zu führen. Geringfügiges Treuhandvermögen kann im Haushalt der Gemeinde gesondert nachgewiesen werden; es unterliegt den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft.

## **Mündelvermögen (§ 116 Abs. 3 und 4 HGO)**

Mündelvermögen ist Kapitalvermögen eines Stifters, bei dem die Gemeinde als Vormund bzw. Treuhänder fungiert. Die Gemeinde ist in diesen Fällen verpflichtet, dieses Geld in besonderer Form, mündelsicher genannt, und verzinslich anzulegen. Mündelvermögen sind nur im Jahresabschluss nachzuweisen. Besondere gesetzliche Vorschriften oder Bestimmungen des Stifters sind zu beachten.

### **Sonderkassen (§ 117 HGO)**

Für Sondervermögen und Treuhandvermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind Sonderkassen einzurichten. Sie sollen mit der Gemeindegasse verbunden werden.

### **Gemeindegliedervermögen (§ 119 HGO)**

Gemeindevermögen, dessen Ertrag nach bisherigem Recht nicht der Gemeinde, sondern sonstigen Berechtigten zusteht (Gemeindegliedervermögen, Gemeindegliederklassenvermögen), darf nicht in Privatvermögen der Nutzungsberechtigten umgewandelt werden. Gemeindevermögen darf nicht in Gemeindegliedervermögen oder Gemeindegliederklassenvermögen umgewandelt werden.

### **Örtliche Stiftungen (§ 120 HGO)**

Örtliche Stiftungen verwaltet die Gemeinde nach den Vorschriften der HGO, soweit nicht durch Gesetz oder Stiftungsurkunde anderes bestimmt ist. Das Stiftungsvermögen ist von dem übrigen Vermögen getrennt zu halten und so anzulegen, dass es für seinen Verwendungszweck greifbar ist. Ist die Erfüllung des Stiftungszwecks unmöglich geworden oder gefährdet die Stiftung das Gemeinwohl, so sind die Vorschriften des § 87 des Bürgerlichen Gesetzbuches (Aufhebung oder Änderung der Stiftung) anzuwenden. Die Änderung des Stiftungszwecks, die Zusammenlegung und die Aufhebung von rechtlich unselbständigen Stiftungen stehen der Gemeinde zu. Gemeindevermögen darf nur im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Gemeinde und nur dann in Stiftungsvermögen eingebracht werden, wenn der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

## **3.2.3 Weitere wichtige Begriffe des Haushaltsrechts (§ 58 HessGemHVO)**

### **Abschlussbuchungen**

Die für die Erstellung des Jahresabschlusses nach dem Abschlusstag notwendigen Buchungen.

### **Abschreibungen**

Aufwand, der durch die Wertminderung bei langfristig genutzten Vermögensgegenständen des Anlagevermögens verursacht wird.

**Aktiva**

Summe der Vermögensgegenstände, die auf der linken Seite der Bilanz aufgeführt werden.

**Aufwendungen**

Wertmäßiger (zahlungs- und nichtzahlungswirksamer) Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen (Ressourcenverbrauch) eines Haushaltsjahres.

**Außerordentliche Aufwendungen und Erträge**

- Im Einzelfall erhebliche Aufwendungen und Erträge, die wirtschaftlich andere Haushaltsjahre betreffen, oder selten bzw. unregelmäßig anfallen.
- Aufwendungen und Erträge aus Veräußerungen von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, die den Restbuchwert übersteigen beziehungsweise unterschreiten.

**Außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen**

Aufwendungen oder Auszahlungen, für deren Zweck im Haushaltsplan keine Ermächtigungen veranschlagt und keine aus Vorjahren übertragenen Ermächtigungen verfügbar sind.

**Auszahlungen**

Barzahlungen und bargeldlose Zahlungen, die die flüssigen Mittel vermindern.

**Buchführung**

Betragsmäßige Aufstellung aller Geschäftsvorfälle sowie der Vermögens- und Schuldenlage der Gemeinde.

**Budget**

Vorgegebener Finanzrahmen, der einer Organisationseinheit zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im Rahmen eines vorgegebenen Leistungsumfangs zugewiesen ist.

**Durchlaufende Zahlungsmittel**

Zahlungsmittel, die für einen Dritten lediglich vereinnahmt und verausgabt werden.

**Eigenkapital**

Differenz zwischen Aktiva (Vermögen) und den Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten auf der Passivseite der Bilanz.

**Einzahlungen**

Barzahlungen und bargeldlose Zahlungen, die die flüssigen Mittel erhöhen.

**Erläss**

Verzicht auf einen Anspruch.

**Ertrag**

Zahlungswirksamer und nichtzahlungswirksamer Wertzuwachs (Ressourcenaufkommen) eines Haushaltsjahres.

**Inventar**

Verzeichnis aller Vermögensgegenstände, Rechnungsabgrenzungsposten und Schulden; dient als Grundlage für das Erstellen der Bilanz,

**Inventur**

Bestandsaufnahme aller Vermögensgegenstände; dient als Grundlage für das Erstellen des Inventars.

**Investition**

Auszahlungen für die Veränderung des Anlagevermögens.

**Investitionsförderungsmaßnahmen**

Zuweisungen, Zuschüsse und Darlehen für Investitionen Dritter und für Investitionen der Sondervermögen mit Sonderrechnung.

**Konsolidierung**

Zusammenfassung der Jahresabschlüsse der Gemeinde und der in § 112 Abs. 5 der HGO genannten Aufgabenträger zu einem Gesamtabschluss.

**Kredite**

Das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite.

**Liquidität**

Fähigkeit der Gemeinde, ihren Zahlungsverpflichtungen termingerecht und vollständig nachzukommen.

**Netto-Position**

Die sich in der Vermögensrechnung (Bilanz) ergebende Differenz zwischen Vermögen und Abgrenzungsposten der Aktivseite und Rücklagen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten der Passivseite.

**Niederschlagung**

Die befristete oder unbefristete Zurückstellung der Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs der Gemeinde ohne Verzicht auf den Anspruch selbst.

**Passiva**

Summe der Finanzierungsmittel (Eigenkapital/Fremdkapital), die auf der rechten Seite der Bilanz aufgeführt werden.

**Produkt**

Ist das Ergebnis von Leistungsprozessen; soll im Ergebnis das Verwaltungshandeln darstellen und steuerbar machen; geht an Empfänger außerhalb der eigenen Organisationseinheit.

**Produktbereich**

Sachliche Zusammenfassung von mehreren Produktgruppen.

**Produktgruppe**

Sachliche Zusammenfassung von mehreren Produkten.

**Rücklagen**

Bestandteil des Eigenkapitals; Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, Rücklage aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses und Sonderrücklagen.

**Rückstellung**

Passivposten der Bilanz, der dazu dient, durch zukünftige Handlungen bedingte Wertminderungen der Rechnungsperiode als Aufwand zuzurechnen; sie ist be-

züglich ihres Eintretens oder ihrer Höhe nach nicht völlig sicher.

### **Schulden**

Sämtliche Verpflichtungen gegenüber Dritten, insbesondere Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen, Aufnahme von Kassenkrediten, Rückstellungen.

### **Stundung**

Das befristete Hinausschieben der Fälligkeit eines Anspruchs.

### **Überplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen**

Aufwendungen oder Auszahlungen, die die Ermächtigungen im Haushaltsplan und die übertragenen Ermächtigungen aus Vorjahren übersteigen.

### **Überschuldung**

Liegt vor, wenn die Summe der Verbindlichkeiten größer ist als die Summe des Eigenkapitals und des Vermögens.

### **Umlaufvermögen**

Vermögensgegenstände, die nicht dazu bestimmt sind, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen und nicht Rechnungsabgrenzungsposten sind (insbesondere Vorräte, Schecks, Bankguthaben, Kassenbestände).

### **Verbindlichkeiten**

Verpflichtungen gegenüber Dritten, die dem Grunde und der Höhe nach sicher sind.

### **Verfüungsmittel**

Mittel, die für dienstliche Zwecke, für die keine zweckbezogenen Aufwendungen veranschlagt sind, zur Verfügung stehen.

### **Vermögensrechnung (Bilanz)**

Abschluss des Rechnungswesens für ein Haushaltsjahr in Form einer Gegenüberstellung von Vermögen (Aktiva) und Kapital (Passiva).

### **Zahlungsmittel**

Bestand an Bargeld, Schecks und Guthaben auf Bankkonten.

### **3.3 Kommunalabgaben**

#### **3.3.1 Struktur der kommunalen Abgabenerhebung (Steuern, Gebühren, Beiträge)**

Die Gemeinden und Landkreise sind berechtigt, durch Satzungen Steuern, Gebühren und Beiträge festzusetzen. Rechtsgrundlage hierfür ist das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG). Die Abgabenerhebung ist zwar ein Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, jedoch mit einem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen.

##### ***3.3.1.1 Kommunale Steuern***

Den Gemeinden steht die Steuererhebungshoheit für örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu (vgl. § 7 KAG). Beispiele für derartige Steuern sind:

- Hundesteuer,
- Zweitwohnungssteuer und
- Spielapparatesteuer.

Die Landkreise haben nur wenige Steuerrechte. Dazu gehören:

- Jagdsteuer,
- Fischereisteuer und
- Gaststättenerlaubnissteuer erheben (§ 8 KAG).

Die Kommunen haben bei den örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern ein so genanntes Steuerfindungsrecht (siehe Kapitel 3.1.3).

##### ***3.3.1.2 Kommunale Beiträge und Benutzungsgebühren***

Als Gegenleistung für die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen können die Kommunen Beiträge (z. B. Straßenbeiträge, Kanalanschlussbeiträge) und Benutzungsgebühren (z. B. Wassergebühren, Kindergartengebühren) beschließen.

##### ***3.3.1.3 Verwaltungsgebühren und Auslagen***

Die Kommunen sind auch berechtigt, aufgrund einer Satzung für bestimmte Amtshandlungen oder Verwaltungstätigkeiten Verwaltungsgebühren und Auslagen zu erheben (§ 9 KAG).

### **3.3.2. Gesetzliche Regelungen zur Erhebung von Kommunalabgaben**

Die gesetzliche Ermächtigung für die Erhebung der Kommunalabgaben bildet das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 247).

Nachfolgend werden die wichtigen gesetzlichen Regelungen erläutert:

#### **Ermächtigung zur Erhebung von Abgaben (§ 1 KAG)**

Die Gemeinden und Landkreise sind berechtigt, nach Maßgabe des KAG kommunale Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) zu erheben, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

#### **Abgabensatzung (§ 2 KAG)**

Kommunale Abgaben dürfen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Das Gesetz allein ist keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage.

#### **Mindestinhalt einer Abgabensatzung (§ 2 KAG)**

Die Satzung muss

- den Kreis der Abgabepflichtigen,
- den die Abgabe begründenden Tatbestand,
- den Maßstab und
- den Satz der Abgabe sowie
- den Zeitpunkt der Entstehung und
- der Fälligkeit der Schuld

bestimmen.

#### **Rückwirkende Inkraftsetzung einer Abgabensatzung (§ 3 KAG)**

Nach dem Rechtsstaatsprinzip dürfen Abgabensatzungen grundsätzlich nur mit der Wirkung für die Zukunft in Kraft gesetzt werden. Der Hessische Gesetzgeber hat von diesem Grundsatz jedoch Ausnahmen geregelt, wobei mehrere Fallgruppen erfasst sind.

1. Eine Abgabensatzung kann demnach mit rückwirkender Kraft erlassen werden, wenn das rückwirkende Inkrafttreten durch sachliche Erwägung

gen gerechtfertigt und für die Abgabepflichtigen voraussehbar und zumutbar ist. Die Rückwirkung darf jedoch einen Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten. Bei dieser Fallgruppe muss die Inkraftsetzung der Abgabensatzung durch öffentliche Bekanntmachung angekündigt werden.

2. Eine Abgabesatzung kann mit rückwirkender Kraft auch dann erlassen werden, wenn sie die eine gleiche oder eine gleichartige Abgabe regelnde Satzung ohne Rücksicht auf deren Rechtswirksamkeit ausdrücklich ersetzt. Die Rückwirkung kann bis zu dem Zeitpunkt ausgedehnt werden, zu dem die ersetzte Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte. Die Rückwirkung darf dabei nicht über einen Zeitraum von 15 Jahren hinausgehen.

Der Fünfzehnjahreszeitraum beginnt mit dem Ablauf des Jahres, in dem beitragsrechtlich die Vorteilslage eingetreten ist und bei anderen Abgaben mit dem Ablauf des Jahres, in dem die zu ersetzende Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte. Die Rückwirkung darf nur auf solche Bestimmungen der neuen Abgabesatzung erstreckt werden, durch welche die Abgabepflichtigen nicht schlechter gestellt werden als nach der ersetzten Satzung. Hier handelt es sich um eine sogenannte „unechte“ Rückwirkung, weil eben schon eine Abgabensatzung bestand, selbst wenn diese unwirksam war. Für den Abgabeschuldner ändert sich jedoch bei dieser Fallgruppe die Abgabenlast nicht.

Diese „unechte“ Rückwirkung ist jedoch auf 15 Jahre begrenzt.

3. Wird innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung einer neuen Abgabesatzung eine Heranziehung, die aufgrund der bisherigen Abgabesatzung ergangen und nicht unanfechtbar geworden ist, durch eine Heranziehung aufgrund der neuen Abgabesatzung ersetzt, so gilt die neue Heranziehung im Sinne der Verjährungsvorschriften als im Zeitpunkt der früheren Heranziehung vorgenommen.

### **Anwendung der Abgabenordnung des Bundes (§ 4 KAG)**

Für die Erhebung von Steuer und Abgaben hat der Bund die Abgabenordnung erlassen. In Hessen hat der Gesetzgeber entschieden, für das Verfahren zur Erhebung kommunaler Abgaben auf die Abgabenordnung des Bundes zurückzugreifen. Auf kommunale Abgaben sind die folgenden Bestimmungen der Abgabenordnung anzuwenden:

*aus dem Ersten Teil – Einleitende Vorschriften –*

- über den Anwendungsbereich § 2,
- über die steuerlichen Begriffsbestimmungen § 3 Abs. 1, 4 und 5, §§ 5, 7 bis 15,
- über das Steuergeheimnis § 30 mit folgenden Maßgaben
  - die Vorschrift gilt nur für kommunale Steuern,
  - bei der Hundesteuer darf in Schadensfällen Auskunft über Namen und Anschrift des Hundehalters an Behörden und Schadensbeteiligte gegeben werden,
  - die Entscheidung nach Abs. 4 Nr. 5 Buchst. c trifft der Gemeindevorstand der Gemeinde oder der Kreisausschuss des Landkreises, denen die Abgabe zusteht,
- über die Haftungsbeschränkung für Amtsträger § 32,

*aus dem Zweiten Teil – Steuerschuldrecht –*

- über die Steuerpflichtigen §§ 33 bis 36,
- über das Steuerschuldverhältnis §§ 37 bis 49,
- über die Haftung §§ 69, 70, § 71 mit der Maßgabe, dass die Worte „oder eine Steuerhhehlerei“ gestrichen werden, §§ 73 bis 75, 77,

*aus dem Dritten Teil – Allgemeine Verfahrensvorschriften –*

- über die Verfahrensgrundsätze §§ 78 bis 93, § 96 Abs. 1 bis 6, Abs. 7 Satz 1 und 2, §§ 97 bis 99, § 101 Abs. 1, §§ 102 bis 110, § 111 Abs. 1 bis 3 und 5, §§ 112 bis 115, § 117 Abs. 1, 2 und 4,
- über die Verwaltungsakte §§ 118 bis 133 mit der Maßgabe, dass in § 126 Abs. 2 und in § 132 das Wort „finanzgerichtlichen“ durch das Wort „verwaltungsgerichtlichen“ ersetzt wird,

*aus dem Vierten Teil – Durchführung der Besteuerung –*

- über die Mitwirkungspflichten §§ 140, 145 bis 149, § 150 Abs. 1 bis 5, §§ 151 bis 153,
- über das Festsetzungs- und Feststellungsverfahren §§ 155, 156 Abs. 2, 157 bis 160, 162, § 163 Abs. 1 Satz 1 und 3, §§ 164 bis 168, § 169 mit der Maßgabe, dass die Festsetzungsfrist nach Abs. 2 Satz 1 einheitlich vier Jahre beträgt, § 170 Abs. 1 bis 3, § 171 Abs. 1 bis 3, Abs. 3a mit der Maßgabe, dass die Angabe „§ 100 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1, § 101 der Finanzgerichtsordnung“ durch „§ 113 Abs. 1 Satz 1,

Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung“ ersetzt wird, Abs. 7 bis 14, §§ 191 bis 194,

*aus dem Fünften Teil – Erhebungsverfahren –*

- über die Verwirklichung, die Fälligkeit und das Erlöschen von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis §§ 218, 219, 221 bis 223, § 224 Abs. 1 und 2, §§ 225 bis 232,
- über die Verzinsung und die Säumniszuschläge § 233, § 234 Abs. 1 und 2, § 235, § 236 mit der Maßgabe, dass in Abs. 3 die Angabe „§ 137 Satz 1 der Finanzgerichtsordnung“ durch „§ 155 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung“ ersetzt wird, § 237 Abs. 1 mit der Maßgabe, dass das Wort „Einspruch“ durch „Widerspruch“ und die Wörter „eine Einspruchsentscheidung“ durch „einen Widerspruchsbescheid“ ersetzt werden, Abs. 2 und Abs. 4 mit der Maßgabe, dass die Angabe „und 3 gelten“ durch das Wort „gilt“ ersetzt wird, §§ 238 bis 240,
- über die Sicherheitsleistung §§ 241 bis 248,

*aus dem Sechsten Teil – Vollstreckung –*

- § 251 Abs. 3, § 261.

Die vorgenannten Vorschriften gelten entsprechend für Verspätungszuschläge, Zinsen und Säumniszuschläge (abgaberechtliche Nebenleistungen).

### **Abgabenhinterziehung (§ 5 KAG)**

Wer zum eigenen Vorteil oder zum Vorteil eines anderen

- einer Gemeinde oder einem Landkreis über Tatsachen, die für die Erhebung oder Bemessung von Abgaben erheblich sind, unrichtige oder unvollständige Angaben macht,
- eine Gemeinde oder einen Landkreis pflichtwidrig über abgabenrechtlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt, und dadurch Abgaben verkürzt oder nicht gerechtfertigte Abgabenvorteile erlangt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Auch der Versuch ist strafbar.

### **Bußgeldvorschriften (§ 5a KAG)**

Ordnungswidrig handelt, wer als Abgabenschlichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Abgabenschlichtigen eine der bei der Abgabenhinter-

ziehung bezeichneten Taten leichtfertig begeht (leichtfertige Abgabenverkürzung).

Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder leichtfertig

- Belege ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind oder
- den Vorschriften einer Abgabensatzung zur Sicherung oder Erleichterung der Abgabenerhebung, insbesondere zur Anmeldung und Anzeige von Tatsachen, zur Führung von Aufzeichnungen oder Nachweisen, zur Kennzeichnung oder Vorlegung von Gegenständen oder zur Erhebung und Abführung von kommunalen Abgaben zuwiderhandelt und es dadurch ermöglicht, Abgaben zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Abgabenvorteile zu erlangen (Abgabengefährdung).

Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden. Verwaltungsbehörde ist dabei der Gemeindevorstand der Gemeinde oder der Kreisausschuss des Landkreises, zu deren Nachteil die Ordnungswidrigkeit begangen worden ist.

### **Kleinbeträge (§ 6 KAG)**

Es kann davon abgesehen werden, kommunale Abgaben festzusetzen, zu erheben oder nachzufordern, wenn der Betrag niedriger ist als zehn Euro. Von einer Erstattung kann abgesehen werden, wenn der Betrag niedriger ist als 2,50 Euro. Centbeträge können bei der Festsetzung von kommunalen Abgaben auf volle Euro abgerundet und bei der Erstattung auf volle Euro aufgerundet werden. Kommunale Abgaben, die ratenweise erhoben werden, können bei der Festsetzung so abgerundet werden, dass gleich hohe Raten entstehen.

### **Abgabenbescheid (§ 6a Abs. 1 und 2 KAG)**

Die Festsetzung und Erhebung mehrerer Abgaben, die denselben Abgabepflichtigen betreffen, können in einem Bescheid zusammengefasst werden. Ein Bescheid über Abgaben für einen bestimmten Zeitabschnitt kann bestimmen, dass er auch für künftige Zeitabschnitte gilt, solange sich die Berechnungsgrundlagen und der Abgabebetrag nicht ändern. Abgabenbescheide mit Dauerwirkung sind von Amts wegen aufzuheben oder zu ändern, wenn die Abgabepflicht entfällt oder sich die Höhe der Abgaben ändert.

### **Beauftragung Dritter bei der Abgabenerhebung (§ 6a Abs. 3 KAG)**

Die Gemeinden und Landkreise können in ihren Gebühren- und Beitragsat-

zungen bestimmen, dass die Ermittlung von Berechnungsgrundlagen, die Abgabeberechnung, die Ausfertigung und Versendung von Abgabenbescheiden sowie die Entgegennahme der zu entrichtenden Abgaben von einem damit beauftragten Dritten wahrgenommen werden. Der Dritte darf nur beauftragt werden, wenn die ordnungsgemäße Erledigung und Prüfung nach den für die Gemeinden und Landkreise geltenden Vorschriften gewährleistet ist. Die Gemeinden und Landkreise können sich zur Erledigung der genannten Aufgaben auch der Datenverarbeitungsanlagen Dritter bedienen.

### **Steuern der Gemeinden (§ 7 Abs. 1 KAG)**

Die Gemeinden erheben Steuern nach Maßgabe der Gesetze.

### **Steuerfindungsrecht der Gemeinden (§ 7 Abs. 2 KAG)**

Soweit für die Gemeinden keine Steuererhebungsgesetze bestehen, können die Gemeinden örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern erheben, jedoch nicht Steuern, die vom Land erhoben werden oder den Landkreisen vorbehalten sind (Doppelbesteuerungsverbot).

### **Steuern der Landkreise und der kreisfreien Städte (§ 8 KAG)**

Die Landkreise und die kreisfreien Städte können Steuern auf die Ausübung des Jagdrechts (Jagdsteuer) und des Fischereirechts (Fischereisteuer) erheben. Die Landkreise und die kreisfreien Städte können zudem eine Steuer für die Errichtung, Erweiterung und Fortführung eines nach den Vorschriften des Hessischen Gaststättengesetzes betriebenen Gaststättengewerbes erheben.

### **Verwaltungsgebühren (§ 9 KAG)**

Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für Amtshandlungen oder sonstige Verwaltungstätigkeiten, die sie auf Veranlassung oder überwiegend im Interesse Einzelner vornehmen, Verwaltungskosten (Verwaltungsgebühren und Auslagen) erheben. Kostenpflicht besteht auch, wenn ein auf Vornahme einer Amtshandlung gerichteter Antrag oder ein Widerspruch zurückgenommen wird. Das Gebührenaufkommen soll dabei die voraussichtlichen Kosten für das betreffende Verwaltungshandeln nicht übersteigen. Die Gebühren sind nach dem Verwaltungsaufwand zu bemessen; das Interesse des Gebührenpflichtigen kann berücksichtigt werden.

### **Benutzungsgebühren (§ 10 KAG)**

Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben (tatsächliche Inanspruchnahme). Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden (Kostendeckungsgebot). Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen.

### **Kalkulation der Benutzungsgebühren (§ 10 Abs. 2 KAG)**

Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere

- Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung,
- Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen,
- angemessene Abschreibungen sowie
- eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.

Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Der Berechnung der Abschreibungen können der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden.

### **Kalkulationszeitraum für Benutzungsgebühren (§ 10 Abs. 2 KAG)**

Grundsätzlich umfasst der Kalkulationszeitraum für Benutzungsgebühren das Haushaltsjahr. Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

### **Anwendung eines Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstabs bei der Kalkulation der Benutzungsgebühren (§ 10 Abs. 3 KAG)**

Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruch-

nahme stehen darf. In der Satzung können Mindestsätze festgelegt werden. Diese Mindestsätze stehen jedoch im Widerspruch zum Gebührentatbestand (tatsächliche Inanspruchnahme).

### **Ermächtigung zur Erhebung von Grundgebühren bei Benutzungsgebühren (§ 10 Abs. 3 KAG)**

Die Erhebung einer Grundgebühr neben einer Benutzungsgebühr ist zulässig.

### **Soziale und ehrenamtsbezogene Kriterien bei der Bemessung von Benutzungsgebühren (§ 10 Abs. 4 KAG)**

Bei der Gebührenbemessung können sonstige Merkmale, insbesondere soziale Gesichtspunkte oder eine Ehrenamtstätigkeit, berücksichtigt werden, wenn öffentliche Belange es rechtfertigen. Dies gilt nicht für Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang.

### **Vorauszahlungen auf Gebühren (§ 10 Abs. 5 KAG)**

Auf die Gebühren können ab Beginn des Erhebungszeitraums angemessene Vorauszahlungen verlangt werden.

### **Gebührenschnlden als öffentliche Last (§ 10 Abs. 6 KAG)**

Grundstücksbezogene Benutzungsgebühren ruhen als öffentliche Last auf dem Grundstück.

### **Akteneinsichtsrecht in die Gebührenkalkulationen (§ 10 Abs. 7 KAG)**

Die Gebührenpflichtigen grundstücksbezogener Benutzungsgebühren sind berechtigt, in die Kostenrechnung und die Gebührenkalkulation Einsicht zu nehmen. Nach § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes haben Beteiligte ohnehin ein Akteneinsichtsrecht.

Soweit die Akteneinsicht zu gestatten ist, können die Gebührenpflichtigen Auszüge oder Abschriften selbst fertigen oder sich Ablichtungen durch die Behörde erteilen lassen. Die Behörde kann dabei Ersatz ihrer Aufwendungen in angemessenem Umfang verlangen.

### **Beiträge (§ 11 Abs. 1 KAG)**

Die Gemeinden und Landkreise können zur Deckung ihres Aufwands für die

- Herstellung,
- Anschaffung,

- Erweiterung und
- Erneuerung

ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge erheben (in anderen Bundesländern gibt es auch noch den Ausbautatbestand der „Verbesserung“).

Die Gemeinden können für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben (Straßenausbaubeiträge). Soweit die öffentlichen Verkehrsanlagen im Außenbereich liegen, können die Gemeinden Straßenbeiträge auch für die Herstellung erheben. Die Beiträge werden von den Grundstückseigentümern erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen nicht nur vorübergehende Vorteile bietet (besonderer wirtschaftlicher Vorteil).

### **Ermittlung der Beiträge (§ 11 Abs. 2 KAG)**

Der Aufwand im Sinne des § 11 Abs. 1 umfasst auch den Wert der von der Gemeinde oder dem Landkreis bereitgestellten eigenen Grundstücke im Zeitpunkt der Bereitstellung. Er kann nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitssätzen ermittelt werden. Die Einheitssätze sind nach den Kosten festzusetzen, die in der Gemeinde oder dem Landkreis üblicherweise durchschnittlich für vergleichbare Einrichtungen aufgebracht werden müssen.

### **Anschlussbeiträge für leitungsgebundene Einrichtungen – Wasser/-Abwasser (§ 11 Abs. 2 KAG)**

Bei Beiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen (Anschlussbeitrag) kann die Aufwandsermittlung für die gesamte öffentliche Einrichtung (Globalkalkulation) oder für einen sowohl zeitlich als auch hinsichtlich des Bauprogramms sowie der bevorteilten Grundstücke repräsentativen Teil der öffentlichen Einrichtung (Rechnungsperiodenkalkulation) erfolgen.

### **Kostenspaltung bei der Beitragserhebung (§ 11 Abs. 3 KAG)**

Beiträge können für den

- Grunderwerb,
- die Freilegung und
- für nutzbare Teile der Einrichtung

selbstständig erhoben werden (Kostenspaltung). Es können Teilbeitragssätze festgelegt werden.

Im Abwasserbereich sind derartige Teileinrichtungen: Kläranlage, Verbindungssammler, Ortsnetze. Bei Verkehrsanlagen können Teileinrichtungen sein: Fahrbahn, Gehweg, Radweg, unselbstständige Parkflächen und Grünlagen (Straßenbegleitgrün), Straßenbeleuchtung, Straßenentwässerung.

### **Abschnittsbildung bei Verkehrsanlagen (§ 11 Abs. 3 KAG)**

Verkehrsanlagen können auch abschnittsweise abgerechnet werden. Die Abschnitte können nach örtlich erkennbaren Merkmalen ausgerichtet oder nach rechtlichen Gesichtspunkten gebildet werden. Bei der Abschnittsbildung kann eine Verkehrsanlage in mehrere Abschnitte aufgeteilt werden.

### **Mindestanteile für die Straßenbulasträger (§ 11 Abs. 4 KAG)**

Anders als bei Gebühren und den Beiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen, muss die Gemeinde bei grundhaften Straßenausbaumaßnahmen Eigenanteile übernehmen, die nicht den Beitragspflichtigen in Rechnung gestellt werden dürfen. Dabei muss die Gemeinde in Abhängigkeit von der Straßenbedeutung Eigenanteile selbst aufbringen und finanzieren.

Bei einem Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen bleiben bei der Bemessung des Beitrages außer Ansatz

- mindestens 25 % des Aufwands, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen,
- mindestens 50 %, wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen und
- mindestens 75 %, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen.

Bei anderen Einrichtungen bleibt, wenn sie neben den Beitragspflichtigen auch der Allgemeinheit die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bieten, ein Anteil außer Ansatz, der den Vorteil der Allgemeinheit berücksichtigt.

### **Unterschiedliche Vorteilsbemessung ist zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 5 KAG)**

Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen. Dabei können Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden. Wird eine Beitragssatzung für mehrere gleichartige Einrichtungen erlassen und kann der Beitragssatz für die einzelnen Einrichtungen in ihr nicht festgelegt werden, so genügt es, wenn in der Satzung die Maßnahmen, für die Beiträge

erhoben werden, nach Art und Umfang bezeichnet werden und der umzulegende Teil der Gesamtkosten bestimmt wird. Der konkrete Beitragssatz wird dann gesondert per Satzung bestimmt.

### **Verteilungsmaßstäbe bei der Beitragsberechnung (§ 11 Abs. 6 KAG)**

Verteilungsmaßstäbe sind insbesondere

- die Art der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,
- das zulässige oder das tatsächliche Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks,
- die Grundstücksflächen.

Verteilungsmaßstäbe können untereinander verbunden werden.

### **Beitragspflichtiger (§ 11 Abs. 7 KAG)**

Beitragspflichtig ist, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, ist die erbbauberechtigte Person beitragspflichtig. Bei Wohnungs- und Teileigentum sind die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer nur entsprechend ihrem Miteigentumsanteil beitragspflichtig. Mehrere Beitragspflichtige haften als Gesamtschuldner.

### **Entstehen der Beitragspflicht (§ 11 Abs. 8 KAG)**

Die Beitragspflicht entsteht mit der Fertigstellung der Einrichtung, im Falle einer Teilmaßnahme oder einer Abschnittsbildung mit der Fertigstellung des Teils oder Abschnitts der Einrichtung. Wird ein Beitrag für das Verschaffen der erstmaligen Anschlussmöglichkeit für leitungsgebundene Einrichtungen erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung. Die Satzung kann hier jedoch auch einen späteren Zeitpunkt bestimmen.

### **Akteneinsichtsrecht in die Beitragskalkulationen und -ermittlungen (§ 11 Abs. 9 KAG)**

Die Beitrags- und Vorausleistungspflichtigen sind berechtigt, die Beitragskalkulation und die Aufwandsermittlung einzusehen. Dieses Recht besteht auch nach § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Soweit die Akteneinsicht zu gestatten ist, kann die Gemeinde hier Aufwand im angemessenen Rahmen gelten machen und berechnen.

### **Vorausleistungen auf Beiträge (§ 11 Abs. 10 KAG)**

Vorausleistungen können unabhängig vom Baufortschritt und von der Absehbarkeit der Fertigstellung bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Beitrags ab Beginn der beitragsfähigen Maßnahme erhoben werden. Die Vorausleistung ist auf die endgültige Beitragsschuld anzurechnen, auch wenn die Vorausleistende oder der Vorausleistende nicht beitragspflichtig ist. Dies gilt auch, wenn eine überschüssige Vorausleistung zu erstatten ist.

### **Ablösung der Beitragspflicht (§ 11 Abs. 10 KAG)**

Die Satzung kann Bestimmungen über die Ablösung des Beitrags im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht treffen. Die Ablösung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Ist dieser rechtskräftig und nicht sittenwidrig, kann er nicht mehr mit Rechtsmitteln überprüft werden. Im Rahmen der Ablösung besteht für den Beitragspflichtigen und die Gemeinde ein begrenztes Ermessen der Einigung. Das Ermessen darf 50 % des zu erwartenden Beitrages nicht unterschreiten und 150 % nicht überschreiten.

### **Beitrag als öffentliche Last (§ 11 Abs. 11 KAG)**

Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, auf dem Erbbaurecht oder auf dem Wohnungs- oder Teileigentum. Grundbuchrechtlich bedeutet dies eine Gleichsetzung mit eingetragenen Grundschulden im Grundbuch.

### **Ratenzahlung bei einmaligen Beiträgen (§ 11 Abs. 12 und 13 KAG)**

Bei einmaligen Beiträgen soll auf Antrag eine Zahlung in Raten eingeräumt werden. Diese Soll-Vorschrift ist als Rechtsanspruch der Beitragspflichtigen zu verstehen. Davon darf nur im Ausnahmefall abgewichen werden.

Der Antrag auf Ratenzahlung ist vom Beitragsschuldner vor Fälligkeit des Beitrags zu stellen. Höhe und Fälligkeit der Rate werden durch Bescheid bestimmt, wobei die Beitragsschuld in bis zu zwanzig aufeinander folgenden Jahresraten zu begleichen ist. Der jeweilige Restbetrag ist jährlich mit höchstens 1 % über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu verzinsen (2021 = 0,12 % im Jahr, was einer zinslosen Stundung gleichkommt). Die Beitragsschuldnerin oder der Beitragsschuldner kann am Ende jeden Jahres den Restbetrag ohne jede weitere Zinsverpflichtung tilgen. Diese Ratenzahlungsregelungen gelten auch für Vorausleistungen auf einmalige Beträge.

## Neuregelung bei Straßenbeiträgen

Mit dem am 7. Juni 2018 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen hat der Gesetzgeber eine Beitragserhebungspflicht der Gemeinden für *Straßenbeiträge* ausgeschlossen (also den gesetzlichen Erhebungszwang abgeschafft) sowie Verbesserungen eingeführt, die direkt den betroffenen Bürgern zu Gute kommen sollen. So ist bei einem einmaligen Straßenbeitrag eine Ratenzahlung nicht mehr nur bei einem „berechtigten Interesse“, sondern im Ermessen der Gemeinde möglich. Zudem kann die Gemeinde auf Antrag jetzt festlegen, dass die Beitragsschuld in maximal 20 statt bisher 5 Jahren zurückzuzahlen ist (vgl. § 11 Abs. 12 KAG).

Der Zinssatz ist von 3 % auf 1 % über dem jeweils geltenden Basiszinssatz abgesenkt (derzeit liegt der Basiszinssatz bei - 0,88 %, so dass der aktuelle Stundungszinssatz bei + 0,12 % im Jahr liegt, was einer zinslosen Stundung sehr nahe kommt). Die Gemeinden haben zudem die Entscheidungsfreiheit, ob sie einmalige bzw. wiederkehrende Straßenbeiträge erheben oder ob die Straßen bei einem Verzicht auf Beitragserhebung mit anderen Mitteln saniert werden. Die Gemeinden dürfen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. Entscheidet eine Gemeinde sich satzungsrechtlich für eine Beitragserhebung, so hat sie festzulegen, ob sie die Kosten als einmalige Beiträge von den Eigentümern der an der sanierten Straße liegenden Grundstücke fordert oder stattdessen die Kosten als wiederkehrende Beiträge auf größere Abrechnungsgebiete verteilt. Es besteht für die Gemeinden zusätzlich die Möglichkeit, den Gemeindeanteil bei der Kostentragung aufzustocken und so die Belastung der Straßenanlieger zu senken.

Mögliche Abrechnungsgebiete bei wiederkehrenden Beiträgen sind z. B. Ortsteile. Bei der Erhebung *wiederkehrender Beiträge* werden die Straßensanierungskosten also auf eine größere Grundstücksanzahl verteilt. Somit ist die Belastung für den einzelnen Grundstückseigentümer geringer. Die Beiträge werden für die Jahre, in denen die Straßensanierung in dem Abrechnungsgebiet realisiert wird, festgelegt. Falls Grundstückseigentümer in den Jahren zuvor bereits Straßenbeiträge geleistet hatten, sieht das KAG eine Anrechnung vor, wobei die Einzelheiten in der örtlichen Satzung geregelt werden müssen. Die Gemeinden haben mit der Richtlinie für das Verfahren zu Ausgleichsleistungen

nach dem Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen (Kostenausgleichsrichtlinie) die Möglichkeit, für die erstmalige Einführung oder die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge einen finanziellen Ausgleich zu erhalten. Dies gilt für die Fälle, bei denen die Satzung über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge nicht vor dem 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist.

### **Wiederkehrende Straßenbeiträge (§ 11 a Abs. 1 KAG)**

Die Form der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge wurde 2018 gesetzlich eingeführt. Damit haben jetzt die Gemeinden bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen die gleichberechtigte Auswahl zwischen den beiden Erhebungsmodellen. Die Gemeinden können dabei durch Satzung bestimmen, dass anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge die jährlichen Investitionsaufwendungen für den Umbau und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen als wiederkehrende Beiträge auf die einem Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücke verteilt werden. Der wiederkehrende Beitrag wird für den besonderen wirtschaftlichen Vorteil erhoben, der durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der im Abrechnungsgebiet gelegenen Verkehrsanlagen geboten wird. Die Einnahmen aus diesen Beiträgen sind zweckgebunden und dürfen ausschließlich für Investitionsmaßnahmen an gemeindlichen Verkehrsanlagen verwendet werden.

### **Abrechnungseinheit bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen (§ 11a Abs. 2 KAG)**

Die zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefassten Verkehrsanlagen bilden eine einheitliche kommunale Einrichtung. Die Abrechnungsgebiete sind in der Satzung zu bestimmen. Die Begründung ist der Satzung beizufügen.

### **Voraussetzungen zur Bildung von Abrechnungseinheiten bei räumlichen Zusammenhängen (§ 11a Abs. 2a KAG)**

Die Bildung eines Abrechnungsgebiets, in dem die Verkehrsanlagen in einem räumlichen Zusammenhang stehen, kann insbesondere deshalb gegeben sein, wenn die Verkehrsanlagen

- innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde oder
- innerhalb selbstständiger städtebaulicher Einheiten oder
- innerhalb einzelner Baugebiete (vgl. § 1 Abs. 2 der Hessischen

liegen.

### **Ortsteil oder Ortsbezirk als Abrechnungseinheit bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen (§ 11a Abs. 2b KAG)**

In der Satzung können auch sämtliche Verkehrsanlagen eines Ortsteils oder eines Ortsbezirks als Abrechnungsgebiet im Sinne einer einheitlichen kommunalen Einrichtung bestimmt werden.

### **Ermittlung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge über einen Zeitraum von mehreren Jahren (§ 11a Abs. 3 KAG)**

Bei der Ermittlung des Beitragssatzes kann anstelle der jährlichen Investitionsaufwendungen vom Durchschnitt der im Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erwartenden Aufwendungen ausgegangen werden. Weichen nach Ablauf dieses Zeitraums die tatsächlichen von den im Durchschnitt erwarteten Aufwendungen ab, ist das Beitragsaufkommen der folgenden Jahre entsprechend auszugleichen.

### **Bestimmung des Beitragssatzes in gesonderter Satzung (§ 11a Abs. 3 KAG)**

Der Beitragssatz kann auch in einer gesonderten Satzung festgelegt werden.

### **Einberechnung noch nicht entstandener einmaliger Beiträge in die Erhebung wiederkehrender Beiträge (§ 11 a Abs. 3 KAG)**

Soweit einmalige Beiträge für Verkehrsanlagen noch nicht entstanden sind, können die Gemeinden den vor Inkrafttreten der Satzung über die Erhebung wiederkehrender Beiträge angefallenen beitragsfähigen Investitionsaufwand verteilt auf einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren bei der Ermittlung des Beitragssatzes berücksichtigen.

### **Gemeindeanteil bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen (§ 11a Abs. 4 KAG)**

Bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags bleibt ein dem Vorteil der Allgemeinheit entsprechender Anteil (Gemeindeanteil) außer Ansatz. Der Gemeindeanteil ist in der Satzung festzulegen und muss dem Verkehrsaufkommen entsprechen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist. Er beträgt mindestens 25 %.

### **Entstehen der Beitragsschuld bei wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen (§ 11a Abs. 5 KAG)**

Die Beitragsschuld entsteht jeweils mit Ablauf des 31. Dezember für das abge-

laufene Jahr. Auf die Beitragsschuld können ab Beginn des Kalenderjahres angemessene Vorauszahlungen verlangt werden.

### **Überleitungsregelungen bei der Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge (§ 11a Abs. 6 KAG)**

Durch Satzung haben die Gemeinden Überleitungsregelungen für die Fälle zu treffen, in denen Erschließungsbeiträge oder Ausgleichsbeträge nach dem Baugesetzbuch oder Kosten der erstmaligen Herstellung aufgrund von Verträgen zu leisten sind oder geleistet wurden. Entsprechendes gilt, wenn von einmaligen Beiträgen auf wiederkehrende Beiträge oder von wiederkehrenden auf einmalige Beiträge umgestellt wird.

Die Überleitungsregelungen sollen vorsehen, dass die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von höchstens 25 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht berücksichtigt und auch nicht beitragspflichtig werden.

Bei der Bestimmung des vorgenannten Zeitraums sollen die übliche Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen und der Umfang der einmaligen Belastung berücksichtigt werden. Der Zeitraum soll jedoch fünf Jahre nicht unterschreiten.

### **Überleitung bei der Umstellung von wiederkehrenden auf einmalige Straßenausbaubeiträge (§ 11a Abs. 7 KAG)**

Stellen Gemeinden von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge um, sind vor der Umstellung geleistete Beiträge auf den nächsten Beitrag anzurechnen. In der Satzung ist der Umfang der Anrechnung zu bestimmen. Dabei ist der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen zu berücksichtigen. Wiederkehrende Beiträge, deren Zahlung, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht, länger als der Zeitraum der üblichen Nutzungsdauer zurückliegt, können auf den einmaligen Beitrag nicht angerechnet werden.

### **Berechnungs- und Erhebungsgrundlage bei einmaligen gelten auch bei wiederkehrenden Beiträgen (§ 11a Abs. 8 KAG)**

Bei der Erhebung wiederkehrender Beiträge gelten die Bestimmungen wie bei der Erhebung einmaliger Beiträge, soweit nicht für die wiederkehrenden Beiträge besondere Vorschriften bestehen oder eine Bestimmung für die einmaligen Beiträge ausdrücklich auch nur für einmalige Beiträge gilt.

## **Pauschaler Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen (Kostenausgleichsrichtlinie – Auszug)**

- Die Gemeinden haben nach dem Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 247) die Möglichkeit, für die erstmalige Einführung oder die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge einen finanziellen Ausgleich zu erhalten. Die in den betroffenen Gemeinden durch die Ermittlung und Einrichtung von Abrechnungsgebieten entstehenden Kosten können nicht über Beiträge abgerechnet werden. Die Ausgleichszahlungen des Landes dienen dazu, die Gemeinden dabei zu entlasten.
- Die Ausgleichszahlungen werden auf Antrag gewährt. Antragsberechtigt sind Gemeinden, die eine Satzung über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge beschlossen haben, die nicht vor dem 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist.
- Die Satzung über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge muss mindestens 8 Jahre in Kraft bleiben.
- Die Ausgleichszahlung beträgt 5 Euro je Einwohner, mindestens aber 20 000 Euro je Abrechnungsgebiet.
- Nach der satzungsrechtlichen Bestimmung eines oder mehrerer Abrechnungsgebiete wird jeweils der Mindestbetrag von 20 000 Euro je Abrechnungsgebiet ausgezahlt. Weist die Gemeinde nach, dass die Bildung sämtlicher Abrechnungsgebiete im Gemeindegebiet erfolgt ist, wird die Ausgleichszahlung anhand der vom Hessischen Statistischen Landesamt für die Gemeinde veröffentlichten Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2016 berechnet und eine sich ergebende Differenz zum Mindestbetrag ausgezahlt.

## **Erstattung der Kosten für Grundstücksanschlüsse (§ 12 KAG)**

Die Gemeinden und Landkreise können bestimmen, dass ihnen die Aufwendungen für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie die Kosten für die Unterhaltung eines Grundstücksanschlusses an Versorgungsleitungen und Entwässerungsanlagen in der tatsächlich entstandenen Höhe oder nach Einheitssätzen erstattet werden. Die Durchführung der Maßnahme kann von der Entrichtung einer angemessenen Vorauszahlung abhängig gemacht werden.

## **Kurbeitrag und Tourismusbeitrag (§ 13 Abs. 1 KAG)**

Die Gemeinden, denen die Bezeichnung „Bad“ verliehen worden ist oder die

als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt sind, können für die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen einen Kur- oder Tourismusbeitrag erheben.

### **Beitragspflichtige für Kur- und Tourismusbeiträge (§ 13 Abs. 2 KAG)**

Beitragspflichtig sind hier alle ortsfremden Personen, die sich nicht zur Ausübung ihres Berufes in der Gemeinde aufhalten und denen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen in Anspruch zu nehmen oder an den Veranstaltungen teilzunehmen. Die Gemeinden können, insbesondere aus sozialen oder tourismuspolitischen Gründen, Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände bestimmen.

### **Mitwirkungspflichten der Beherbergungsbetriebe, Kureinrichtungen und Veranstalter (§ 13 Abs. 3 KAG)**

Wer Personen gegen Entgelt beherbergt, kann durch die Satzung verpflichtet werden, die beherbergten Personen der Gemeinde zu melden. Er kann ferner verpflichtet werden, den Kur- oder Tourismusbeitrag einzuziehen und an die Gemeinde abzuliefern. Der Beherbergungsbetrieb haftet insoweit für die rechtzeitige Einziehung und vollständige Ablieferung des Kur- oder Tourismusbeitrages. Dies gilt auch für die Inhaber von Sanatorien, Kuranstalten und anderen Einrichtungen, die Kur-, Erholungs- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken dienen, sowie Veranstalter von zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen, soweit der Kur- oder Tourismusbeitrag von Personen erhoben wird, die diese Einrichtungen benutzen oder Veranstaltungen besuchen, ohne in der Gemeinde beherbergt zu werden. Ist der Kur- oder Tourismusbeitrag im Preis für eine Gesellschaftsreise enthalten, so kann die Satzung bestimmen, dass die Reiseunternehmer diese Pflichten zu erfüllen haben.

## 4. Kommunales Wirtschaftsrecht und Arbeit in den Aufsichtsräten

### 4.1 Kommunales Wirtschaftsrecht

#### 4.1.1 Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen als feste Säule kommunaler Selbstverwaltung (Möglichkeiten/Grenzen)

Wirtschaftspolitisch stehen die Linke als politische Bewegung und DIE LINKE. als Partei vor hohen Herausforderungen. Abschließende Antworten und Konzepte gibt es dabei noch nicht.

Solche Herausforderungen sind u. a.:

- Tendenz der Anonymisierung des Kapitals – in der Folge ein anderes Verhältnis zum Eigentum, zur Verfügungsgewalt ...
- Streitfall: Vergesellschaftung/Verstaatlichung als Weg, Alternativ könnte über die Stärkung und den Ausbau der kommunalen Wirtschaftstätigkeit die Dominanz der Privatwirtschaft reduziert werden (Eigentumsvielfalt als „marktbeeinflussendes“ Instrument).
- Lokale Dimension des Wirtschaftens:  
Einbeziehung der Bürgerschaft in die wirtschaftliche Tätigkeit – die Bürgerschaft will Bestandteil des kommunalen Wirtschaftens sein, nicht nur ihr Adressat.
- Veränderte Erwartungshaltung der Bürgerschaft, dass kommunale Unternehmen anders mit Bedürfnissen der Bürgerschaft umgehen als private Unternehmen.
- Rückkehr des öffentlichen Wirtschaftens in der Folge der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/09 (Kunden sind sogar bereit, hierfür ein höheres Entgelt zu zahlen, wenn als „Gegenleistung“ eine demokratische Kontrolle und Steuerung erfolgt und die Transparenz des wirtschaftlichen Handelns gesichert ist).

Bedeutsam ist dabei auch, dass die erwirtschafteten Gewinne im öffentlichen Bereich verbleiben.

Die **volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Dimension der wirtschaftlichen Betätigung** der Kommunen lässt sich nicht genau beschreiben. Dies hat

u. a. seine Ursache darin, dass innerhalb der kommunalen Unternehmen oftmals eigenwirtschaftliche und gemeinschaftliche Bereiche vorzufinden sind. Zwischen diesen Bereichen findet ein steuerlicher Querverbund statt. Dieser steuerliche Querverbund wird jedoch nicht statistisch erfasst. Die unmittelbaren Einnahmen der Kommunen aus der wirtschaftlichen Betätigung (direkte Ausschüttungen auf den Haushalt) belaufen sich auf rund 10 Milliarden Euro im Jahr. 5 bis 8 % der Gesamteinnahmen der Kommunen sind direkte Einnahmen aus der wirtschaftlichen Betätigung. Hinzu kommen indirekte Einnahmen (Reduzierung von Zuschüssen aus dem Kommunalhaushalt an gemeinschaftliche Bereiche) aus dem steuerlichen Querverbund.

Der Umsatz kommunaler Unternehmen betrug im Jahr 2018 nach Branchen (Quelle: de.statista.com):

Strom:	53,400 Mrd. Euro
Gas:	26,658 Mrd. Euro
Abfall:	9,857 Mrd. Euro
Abwasser:	6,640 Mrd. Euro
Wasser:	6,903 Mrd. Euro
Wärme:	4,430 Mrd. Euro
Verkehr:	1,806 Mrd. Euro
Breitband:	1.402 Mrd. Euro
Sonstiges:	7,474 Mrd. Euro

**Summe: 115,570 Mrd. Euro**

### **Das kommunale Wirtschaftsrecht ist ein Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.**

Deren Bestandteile sind:

- Kommunalrecht:  
Stellung der Kommunen im föderalen System der BRD, Verhältnis zwischen den kommunalen Organen, Verhältnis Kommunen – Bürger, Ausgestaltung Satzungsrecht
- Kommunale Finanzen:  
Steuereinnahmen, Zuweisungen der Länder (kommunaler Finanzausgleich), Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (einschließlich Gebühren, Beiträge, Entgelte)

- kommunales Wirtschaftsrecht:  
kommunale Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit, Vergaberecht, eigenes kommunales Wirtschaftshandeln.

Die Klammer über diese Bestandteile ist die kommunale Demokratie.

### **Das kommunale Wirtschaftsrecht hat drei Säulen:**

1. kommunale Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit
  - Bauplanungsrecht
  - Infrastruktur (harte Standortfaktoren)
  - Sozialstruktur (weiche Standortfaktoren)
2. Auftragsvergabe (hohe Bedeutung für Private Wirtschaft)  
Kommune ist Anfrager und erzeugt damit Angebote.
3. eigene wirtschaftliche Betätigung  
mittels öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Unternehmen und Beteiligungen.

### **Die eigene wirtschaftliche Betätigung wird begrenzt durch:**

- Zulässigkeit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben der Kommunalverfassung
- Finanzierung  
(Investitionsfinanzierung, Gewinnerzielungsabsicht, Erträge für Kommunen, steuerlicher Querverbund)
- Organisations-/Rechtsformen
- (siehe Punkt Rechtsformen, Grenzen und Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen)

#### **4.1.2 Rechtsformen, Grenzen und Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen**

Ein Element der kommunalen Selbstverwaltung ist das Organisationsrecht. Dies schließt auch die Auswahl der Formen der wirtschaftlichen Betätigung ein. Neben den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen bestimmen die Kommunalverfassungen der Länder auch die Voraussetzungen für die privatrechtlichen Organisationsformen.

Es gibt keine gesetzliche Rangfolge der Organisationsformen bei der wirtschaftlichen Betätigung. Die Kommunen sind hier fast völlig frei. Ursprünglich

gab es in den Kommunalverfassungen einen so genannten „Eigenbetriebsvorbehalt“. Dabei mussten die Kommunen zunächst prüfen, inwieweit die wirtschaftliche Betätigung in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgen kann. Erst wenn dies nicht möglich war, durfte die Kommune eine privatrechtliche Organisationsform für die wirtschaftliche Betätigung wählen. Dieses Vorrangprinzip für die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wurde jedoch aufgehoben. Insofern sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Kommunalverfassungen für die wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlicher Organisationsform gleichrangig den Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen.

In der kommunalen Praxis bestätigt sich bedauerlicher Weise die Tendenz, dass die Kommunen zunehmend die wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlichen Organisationsformen organisieren. Dies geht einher mit einer Tendenz der Entpolitisierung. Diese Entwicklung kann man zutreffend als Flucht ins Privatrecht zur Umgehung von öffentlich-rechtlichen Vorgaben bei der wirtschaftlichen Betätigung bezeichnen. Diese Entwicklung ist nur möglich, weil die Beschlussgremien (Gemeinderat, Kreistag) hier meist den Vorgaben der Verwaltung folgen und zudem die kommunalen Aufsichtsbehörden zumindest duldend tätig oder untätig sind.

Die Kommunen können bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Organisationsformen sowie Stiftungen, genossenschaftlichen Organisationsformen oder Vereinen wählen.

#### ***4.1.2.1 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen***

##### **Regiebetrieb**

Regiebetrieb ist Bestandteil der Verwaltung und des Kommunalhaushaltes. Steuerung und Kontrolle erfolgen komplett durch den Gemeinderat/Kreistag und Bürgermeister/Landrat.

##### **Eigenbetrieb**

Der Eigenbetrieb wird durch Satzung gebildet. Eigenbetriebe sind Sondervermögen der Kommune, steuer- und kontrollierbar durch die Gemeinde. Gemeinderat/Kreistag kann die Kontrolle der Eigenbetriebe auf Betriebsausschüsse übertragen. Der Betriebsausschuss ist ein beschließender Ausschuss, der damit

immer öffentlich tagt. Die Jährlichkeit als ein Grundsatz des kommunalen Haushaltsrechtes kann „durchbrochen“ werden, weil Verluste erst nach 5 Jahren durch die Kommune auszugleichen sind. Der Eigenbetrieb ist eine eigene Rechtsperson und kann Kredite im eigenen Namen aufnehmen.

### **Anstalt öffentlichen Rechts**

Zwischenform zwischen öffentlichem und Privatrecht. Steuerungs- und Kontrollgremium ist der Verwaltungsrat, der aber bereits nichtöffentlich tagt. Die Geschäftsführung erfolgt über den Vorstand. Die Trägerkommune übt hier die Anstaltslast und Gewährträgerschaft aus und haftet somit auch für Verbindlichkeiten, die nicht durch das Anstaltsvermögen abgesichert sind.

#### ***4.1.2.2 Privatrechtliche Organisationsformen***

### **GmbH**

Rückkopplung an Kommune abhängig vom Gesellschaftsvertrag (z. B. „beherrschender Gesellschaftsvertrag“ ermöglicht Vetorecht des Stadtrats), Aufsichtsrat ist meist Spiegelbild der herrschenden Politikverhältnisse, nichtöffentliche Tagung des Aufsichtsrats, ständiges Spannungsverhältnis zwischen Kommunal- und Privatrecht).

### **Aktiengesellschaft (AG)**

Vergleichbare Situation wie bei der GmbH. Stellung des Vorstandes stärker als die der Geschäftsführung bei einer GmbH. Bei Kommunen ist diese Unternehmensform eher eine Ausnahme.

### **Holding**

Mehrere Gesellschaften des Privatrechts unter einem „Dach“. Möglichkeit für den „steuerlichen Querverbund“.

Problem: Mittelbare Beteiligungen der Kommunen an Unternehmen erschweren weiter die politische Steuerung und Kontrolle sowie Transparenz.

#### ***4.1.2.3 Stiftungen/genossenschaftliche Organisationsformen/Vereine***

### **Stiftungen**

Stiftungsrecht, Transparenzprobleme (nicht so bei der Bürgerstiftung), Entkopplung vom kommunalen Haushalt, Stiftungsrat unabhängig von den

kommunalen Beschlussorganen.

### **Genossenschaften**

Bei Genossenschaften besteht ein hoher demokratischer Anteil, weil die Stimm-berechtigung nach Zahl der Mitglieder, nicht nach Höhe der Beteiligung (Anteile) erfolgt. Zunehmend wird das Modell „Bürgergenossenschaft“ genutzt. Genossenschaft ist als Unternehmensform schwierig für Kommunen, weil ein beherrschender Einfluss in den Gremien, so wie er kommunalgesetzlich verlangt wird, nicht umsetzbar ist.

### **Vereine**

Für die Kommunen eher nicht geeignete Organisationsform, ist aber theoretisch möglich. Die Vereine bilden dann für die wirtschaftliche Betätigung einen Vereinszweckbetrieb, der nach den allgemeinen Regeln der Unternehmensführung funktioniert.

#### ***4.1.2.4 Grenzen und Möglichkeiten des kommunalen Wirtschaftsrechts***

### **Grenzen**

Der *öffentliche Zweck* muss vorliegen – gebunden an öffentliche Aufgaben. Das kommunale Wirtschaftsrecht unterliegt der rechtsaufsichtlichen Würdigung/Genehmigung und kann dadurch rechtlich „erstritten“ werden.

### *Subsidiaritätsprinzip*

Der private Anbieter muss gleich gut (verschärfte Subsidiaritätsklausel) oder besser sein als der öffentliche Betrieb (einfache Subsidiaritätsklausel), damit der Private es übertragen bekommt. Was „besser“ ist, kann im Vergabeverfahren bestimmt werden (Ermessen) und dadurch kann Privatisierung erschwert bzw. ausgeschlossen werden.

### *Territorialprinzip* (gilt nicht mehr bei Strom und Gas)

Kommunen dürfen nur im eigenen räumlichen Zuständigkeitsgebiet tätig sein. Kooperationen über Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit ermöglichen Flexibilisierung des Territorialprinzips.

*Gewinnmaximierung ist nicht Ziel der kommunalen Wirtschaftstätigkeit*, aber kommunale Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt erwirtschaften,

meist über die Verzinsung des Eigenkapitals.

Verzinsung des Eigenkapitals bis 8 Prozent zulässig.

Wirkung steuerlicher Querverbund (Steuersparvariante)

Problem beim Querverbund: EU sieht Gefahr der Subventionierung (Verstoß gegen Beihilferecht) durch so einen steuerlichen Querverbund. Das trifft jedoch erst ab mindestens 45 Mio. Euro Umsatz jährlich zu. Ab dieser Summe wird geprüft, ob der Querverbund mit dem Beihilferecht der EU übereinstimmt oder ein Verstoß vorliegt (Transparenzrichtlinie).

Steuerlicher Querverbund bei Schwimmbädern und beim ÖPNV anerkannt.

*Besonderheit in Thüringen (§ 66 Abs. 2 ThürKO) – Fiskalvermögen*

Der öffentliche Zweck umfasst auch die Erwirtschaftung von Mitteln für den kommunalen Haushalt (Bildung von Fiskalvermögen), dadurch kein Zwang der Privatisierung, wenn öffentlicher Auftrag/Zweck entfallen ist. Jedoch muss die kommunale Beteiligung perspektivisch in einer Minderheitsbeteiligung umgewandelt werden. Der Umwandlungszeitraum ist jedoch im Gesetz nicht bestimmt.

### **Schranken der Erweiterung kommunalen Wirtschaftsrechts**

Frage, wie stark die Kommunen Risiken eingehen und diese übernehmen können. Insolvenzrecht für kommunale Unternehmen einführen? Ja, als spezielles Insolvenzrecht, das neu zu definieren wäre.

*Transparenz als Forderung an öffentliches Eigentum*

Das öffentliche Eigentum ist Voraussetzung für eine Umsetzung demokratischer Mitbestimmung in Unternehmen und durch die Bürgerschaft (allerdings auch kein Automatismus). Dies schließt dann aber auch Mitbestimmung privater Anteilseigner ein! Anteile privater Eigner sind wiederum ein guter Schutz gegen „demokratische Mitbestimmung und Transparenz“.

*Alternative Finanzierungen durch Bürgerbeteiligung*

Kommunale Unternehmen bieten die Möglichkeit, die Bürgerschaft stärker in die finanzielle Beteiligung einzubeziehen (Kommune kann das nicht).

Beispiel: Kommunale Wohnungsgesellschaften mit Schuldverschreibungen der Gesellschafter (wie Genossenschaft); Bürger – Kraftwerke

*Bemerkung zu Konzessionsverträgen*

Ab 100.000 Abnehmer „Anreizregulierung“ – Netzdurchleitungsentgelte müs-

sen durch Regulierungsbehörde genehmigt festgelegt werden (unter 100.000-Grenze – vereinfachtes Verfahren). Wenn Private mit beteiligt sind, werden deren Kunden (Versorgungsbereich) hinzugerechnet, so dass die „Anreizregulierung“ voll greift, auch wenn das kommunale Unternehmen selbst weniger als 100.000 Abnehmer hat. Damit müssen die Durchleitungsentgelte innerhalb der Periode auf das Niveau des optimierten Anbieters herunterreguliert werden. Bei einem Versorgungsbereich unter 100.000 Abnehmern sind diese Anreizbestimmungen nicht so streng.

### **Auswirkungen der Europäischen Gesetzgebung auf die kommunale wirtschaftliche Betätigung**

„Grünbuch der EU – Kommission zur Kommunalen Selbstverwaltung“

Die EU definiert unternehmerische Betätigungsmöglichkeiten der Kommunen aus neoliberaler Sicht. Die Bundesrepublik wendet diese Europäischen Vorgaben oftmals noch verschärft an.

### **Weitere Empfehlungen**

*Eigengesellschaften in Eigenbetrieb* rücküberführen: Dies kann in Abhängigkeit von der Landesverfassung/Kommunalverfassung leicht möglich sein.

Eigenbetrieb: stärkere demokratische Steuerung, Kontrolle, Transparenz möglich.

Bei *Eigengesellschaften Bericht der Gesellschafter im Stadtrat fordern*, z. B. wegen Einfluss der Ergebnisse der Gesellschaft auf kommunalen Haushalt

*Alternative für PPP wäre ÖÖP – Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft*, Kommune mit dem Land oder einer öffentlichen Bank (Sparkasse).

#### **4.1.2.5 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung**

Die wesentlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der hessischen Kommunen sind in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) normiert. Die Regelungen für die Gemeinden gelten analog für die Landkreise und zwar über § 52 HKO.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen werden nachfolgend dokumentiert und erläutert.

### **Wirtschaftliche Betätigung (§ 121 Abs. 1 HGO)**

Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn

- der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,
- die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
- der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann (verschärfte Subsidiaritätsklausel).

Soweit Tätigkeiten vor dem 1. April 2004 ausgeübt wurden, sind sie ohne die verschärfte Subsidiaritätsklausel zulässig. Bis dahin galt nur die einfache Subsidiaritätsklausel, bei der private Anbieter wirtschaftlich besser sein mussten als die Kommune.

### **Nahezu keine Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung im Bereich „Strom, Wärme, Gas“, Einwohnerbeteiligung ermöglichen (§ 121 Abs. 1a HGO)**

Gemeinden dürfen sich ausschließlich auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung und des Vertriebs von Strom, Wärme und Gas aus erneuerbaren Energien sowie der Verteilung von elektrischer und thermischer Energie bis zum Hausanschluss wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung innerhalb des Gemeindegebietes oder im regionalen Umfeld in den Formen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgt.

Die wirtschaftliche Beteiligung der Einwohner soll ermöglicht werden.

Die wirtschaftliche Betätigung nach dieser Vorschrift ist in besonderer Weise dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu unterwerfen.

Die wirtschaftlichen Ergebnisse dieser Betätigung sind einmal jährlich der Gemeindevertretung vorzulegen.

### **Aufgaben der Daseinsvorsorge sind keine wirtschaftliche Betätigung (§ 121 Abs. 2 HGO)**

Als wirtschaftliche Betätigung gelten nicht Tätigkeiten

- zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,
- auf folgenden Gebieten
  - Bildungswesen,

- Gesundheitswesen,
  - Sozialwesen,
  - Kultur,
  - Sport,
  - Erholung,
  - Abfallbeseitigung,
  - Abwasserbeseitigung,
  - Breitbandversorgung
- sowie zur Deckung des Eigenbedarfs.

Auch diese Unternehmen und Einrichtungen sind, soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten und können entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe geführt werden.

#### **Zulässigkeit verbundener Tätigkeiten (§ 121 Abs. 4 HGO)**

Ist eine wirtschaftliche Betätigung zulässig, sind verbundene Tätigkeiten, die üblicherweise im Wettbewerb zusammen mit der Haupttätigkeit erbracht werden, ebenfalls zulässig. Mit der Ausführung dieser Tätigkeiten sollen private Dritte beauftragt werden, soweit das nicht unwirtschaftlich ist (verschärfte Subsidiaritätsklausel).

#### **Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes (§ 121 Abs. 5 HGO)**

Nach dem Territorialprinzip dürfen Kommunen eigentlich nur innerhalb des eigenen Gebietes wirtschaftlich tätig sein. Die Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes ist zulässig, wenn

- bei wirtschaftlicher Betätigung die grundsätzlichen Voraussetzungen nach § 121 Abs. 1 vorliegen und
- die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind.

Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten (Energie, Gas, ...) gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Im Regelfall müssen die beteiligten Kommunen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags oder einer Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (kommunale Arbeitsgemeinschaft, Zweckvereinbarung oder Zweckverband) die gegenseitige Wahrung der Interessen regeln.

## **Marktauswirkung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit prüfen (§ 121 Abs. 6 HGO)**

Vor der Entscheidung über die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung von wirtschaftlichen Unternehmen sowie über eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung ist die Gemeindevertretung auf der Grundlage einer Markterkundung umfassend über die Chancen und Risiken der beabsichtigten unternehmerischen Betätigung sowie über deren zu erwartende Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten. Vor der Befassung in der Gemeindevertretung ist den örtlichen Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, soweit ihr Geschäftsbereich betroffen ist. Die Stellungnahmen sind der Gemeindevertretung zur Kenntnis zu geben.

## **Periodische Überprüfung der wirtschaftlichen Betätigung (§ 121 Abs. 7 HGO)**

Die Gemeinden haben mindestens einmal in jeder Wahlzeit zu prüfen, inwieweit ihre wirtschaftliche Betätigung noch die Voraussetzungen erfüllt und inwieweit die Tätigkeiten privaten Dritten übertragen werden können.

## **Wirtschaftliche Betätigung soll Überschüsse erwirtschaften (§ 121 Abs. 8 HGO)**

Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist (Eigenwirtschaftlichkeit).

Die Erträge jedes Unternehmens sollen mindestens so hoch sein, dass

- alle Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten gedeckt werden,
- die Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind und
- eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird.

Zu den Erträgen zählen auch gemeindliche Zahlungen (Zuwendungen), wenn diese keine Beihilfen, sondern Erstattungen für erbrachte Leistungen sind. Lieferungen und Leistungen von anderen Unternehmen und Verwaltungszweigen der Gemeinde an das Unternehmen sowie Lieferungen und Leistungen des Unternehmens an andere Unternehmen und Verwaltungszweige der Gemeinde

sind kostendeckend zu vergüten (konzerninterne Kosten-Leistungs-Rechnung, innere Verrechnung).

### **Keine Bankunternehmen, außer Sparkassen (§ 121 Abs. 9 HGO)**

Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht errichten, übernehmen oder betreiben. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften.

### **Voraussetzungen für die kommunale Beteiligung an Gesellschaften des privaten Rechts (§ 122 Abs. 1 und 2 HGO)**

Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

- die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung (§ 121 Abs. 1 HGO) vorliegen,
- die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist,
- die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält,
- gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden.

Die Aufsichtsbehörde kann von den vorgenannten Vorschriften der Nr. 2 bis 4 in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen. Diese Bestimmungen gelten auch für den Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Darüber hinaus ist die Gründung einer solchen Gesellschaft oder die Beteiligung an einer solchen Gesellschaft nur zulässig, wenn ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder Beteiligung vorliegt.

### **Kommunale Aktiengesellschaften (AG) nur im Ausnahmefall (§ 122 Abs. 3 HGO)**

Eine Aktiengesellschaft soll die Gemeinde nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann. Hier ist die Kommune ist der Nachweispflicht.

### **Sicherung des kommunalen Einflusses bei Mehrheitsgesellschaften (§ 122 Abs. 4 HGO)**

Ist die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent an einer Gesellschaft unmittelbar beteiligt, so hat sie darauf hinzuwirken, dass

- in sinngemäßer Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften
  - für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird,
  - der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt und der Gemeinde zur Kenntnis gebracht wird,
- nach den Wirtschaftsgrundsätzen (§ 121 Abs. 8 HGO) verfahren wird, wenn die Gesellschaft ein wirtschaftliches Unternehmen betreibt.

### **Mittelbare wirtschaftliche Betätigung der Kommunen (§ 122 Abs. 5 HGO)**

Die gesetzlichen Bestimmungen für die wirtschaftliche Betätigung gelten auch, wenn eine Gesellschaft, an der Gemeinden oder Gemeindeverbände mit insgesamt mehr als 50 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, sich an einer anderen Gesellschaft beteiligen will.

### **Kommunale Beteiligung an Kreditgenossenschaften (§ 122 Abs. 6 HGO)**

Die Gemeinde kann einen Geschäftsanteil an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft erwerben, wenn eine Nachschusspflicht ausgeschlossen oder die Haftsumme auf einen bestimmten Betrag beschränkt ist.

### **Unterrichtungs- und Prüfungsrechte (§ 123 Abs. 1 HGO)**

Ist die Gemeinde an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) bezeichneten Umfang beteiligt, so hat sie

- die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG (Prüfungsrechte der Kommune) auszuüben,
- sicherzustellen, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 HGrG (Prüfungsrechte der Prüfungsorgane) vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Ist eine Beteiligung einer Gemeinde an einer Gesellschaft keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 HGrG, so soll die Gemeinde darauf hinwirken, dass ihr in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einer Gesell-

schaft zusteht, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG beteiligt ist.

### **Beteiligungsbericht und Offenlegung (§ 123a HGO)**

Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen (Beteiligungsbericht), an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Der Bericht ist innerhalb von 9 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

- den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens;
- den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen;
- die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten;
- das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 (u. a. öffentlicher Zweck u. a.) für das Unternehmen.

Ist eine Gemeinde in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die vorgenannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

Der Beteiligungsbericht ist in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern.

Die Gemeinde hat die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichtes in geeigneter Form zu unterrichten. Die Einwohner sind berechtigt, den Beteiligungsbericht einzusehen.

## **Veräußerung von wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen (§ 124 HGO)**

Die teilweise oder vollständige Veräußerung einer Beteiligung an einer Gesellschaft oder eines wirtschaftlichen Unternehmens sowie andere Rechtsgeschäfte, durch welche die Gemeinde ihren Einfluss verliert oder vermindert, sind nur zulässig, wenn dadurch die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde nicht beeinträchtigt wird. Das Gleiche gilt für Einrichtungen, wenn eine Gesellschaft, an der Gemeinden und Gemeindeverbände mit mehr als 50 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, Veräußerungen sowie andere Rechtsgeschäfte vornehmen will.

## **Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften (§ 125 Abs. 1 HGO)**

Der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde in Gesellschaften, die der Gemeinde gehören (Eigengesellschaften) oder an denen die Gemeinde beteiligt ist. Der Bürgermeister vertritt wiederum den Gemeindevorstand kraft Amtes nach außen, also auch in der Gesellschaft. Der Bürgermeister kann sich jedoch auch durch ein von ihm zu bestimmendes Mitglied des Gemeindevorstands vertreten lassen. Der Gemeindevorstand kann weitere Vertreter bestellen. Alle Vertreter des Gemeindevorstands sind in diesen Fällen an die Weisungen des Gemeindevorstands gebunden, soweit nicht Vorschriften des Gesellschaftsrechts dem entgegenstehen (imperatives Mandat).

Die gemeindlichen Vertreter in Gesellschaften haben den Gemeindevorstand über alle wichtigen Angelegenheiten möglichst frühzeitig zu unterrichten und ihm auf Verlangen Auskunft zu erteilen. Die vom Gemeindevorstand bestellten Vertreter haben ihr Amt auf Verlangen des Gemeindevorstands jederzeit niederzulegen.

Sofern Beamte der Gemeinde von den Gesellschaften für ihre Tätigkeit eine finanzielle Gegenleistung erhalten, zählt diese zu den abführungspflichtigen Nebentätigkeitsvergütungen nach § 2 der Hessischen Nebentätigkeitsverordnung.

## **Vertretung der Gemeinde im Vorstand einer Aktiengesellschaft oder im Aufsichtsrat einer GmbH (§ 125 Abs. 2 HGO)**

Ist der Gemeinde das Recht eingeräumt, in den Vorstand, den Aufsichtsrat oder ein gleichartiges Organ einer Gesellschaft Mitglieder zu entsenden, so gelten hier die Vertretungsregeln wie in der Gesellschafterversammlung (vgl. § 125

Abs. 1 HGO), d. h. der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde; der Bürgermeister vertritt den Gemeindevorstand; der Gemeindevorstand kann weitere Vertreter entsenden. Die gemeindlichen Vertreter sind an Weisungen gebunden und müssen rechtzeitig informieren. Bei den Aufsichtsgremien soll der Gemeindevorstand darauf hinwirken, dass die Gemeinde möglichst paritätisch durch Frauen und Männer vertreten wird.

Der Bürgermeister oder das von ihm bestimmte Mitglied des Gemeindevorstands führt in den Gesellschaftsorganen den Vorsitz, wenn die Gesellschaft der Gemeinde gehört (Eigengesellschaft) oder die Gemeinde an ihr mehrheitlich beteiligt ist. Dies gilt nicht, wenn weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Diese gesetzliche Vorgabe zum Vertretungsrecht führt in der kommunalen Praxis dazu, dass der Bürgermeister sowohl in der Gesellschafterversammlung als auch im Aufsichtsrat vertreten ist. Diese Doppelstellung ist konfliktbelastet.

Die Gemeindevertretung ist nicht in den Unternehmensgremien direkt vertreten und erhält auch keine unmittelbaren Informationen. Nur mittelbar über den Gemeindevorstand kann die Gemeindevertretung ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion auch mit Blick auf die kommunalen Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform ausüben.

### **Beendigung der Mitgliedschaft der gemeindlichen Vertreter in Unternehmensgremien (§ 125 Abs. 2 HGO)**

Die Mitgliedschaft gemeindlicher Vertreter endet mit ihrem Ausscheiden aus dem hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Dienst der Gemeinde. Das Gesetz trifft keine Regelungen für den Übergangszeitraum bis zur Neuentsendung der gemeindlichen Vertreter. Dies kann in der Praxis zu Problemen führen, weil Unternehmensgremien wegen fehlender Besetzung nicht entscheidungsfähig sind. Es ist deshalb zu empfehlen, in den Satzungen und Gesellschafterverträgen zu regeln, dass die gemeindlichen Vertreter auch nach dem Ausscheiden aus dem Kommunalamt solange in den Unternehmen verbleiben, bis eine Neuentsendung erfolgt.

### **Haftung gemeindlicher Vertreter in Unternehmensgremien (§ 125 Abs. 3 HGO)**

Werden Vertreter der Gemeinde aus ihrer Tätigkeit bei einer Gesellschaft haft-

bar gemacht, so hat ihnen die Gemeinde den Schaden zu ersetzen, es sei denn, dass sie ihn vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. Auch bei grob fahrlässigem und vorsätzlichem Handeln ist die Gemeinde schadensersatzpflichtig, wenn die Vertreter der Gemeinde nach Weisung gehandelt haben. Aus dieser Regelung ergibt sich auch nochmals das Weisungsrecht der Gemeinde gegenüber den gemeindlichen Vertretern in den Unternehmensgremien.

### **Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 1 HGO)**

Die Organisationsform „Anstalt des öffentlichen Rechts“ wurde erst vor einigen Jahren in die HGO aufgenommen. Die Gemeinde kann Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umwandeln. Es müssen jedoch bei der Anstalt öffentlichen Rechts die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung nach § 122 Abs. 1 Nr. 1 HGO (öffentlicher Zweck) vorliegen.

### **Anstaltssatzung (§ 126a Abs. 2 HGO)**

Die Gemeinde regelt die Rechtsverhältnisse der Anstalt durch eine Satzung.

Diese muss Bestimmungen (Mindestinhalt) über

- den Namen und die Aufgaben der Anstalt,
- die Zahl der Mitglieder des Vorstands und des Verwaltungsrats,
- die Höhe des Stammkapitals,
- die Wirtschaftsführung,
- die Vermögensverwaltung und
- die Rechnungslegung

enthalten.

Die Gemeinde hat die Satzung und deren Änderungen bekannt zu machen. Die Gründung ist bei der Rechtsaufsicht nach § 127a HGO anzeigepflichtig.

### **Aufgabenübertragung an die Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126 a Abs. 3 HGO)**

Die Gemeinde kann der Anstalt einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben ganz oder teilweise übertragen. Die Gemeinde kann zugunsten der Anstalt durch Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben und der Anstalt das Recht einräumen, an ihrer Stelle Satzungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen. Die Anstalt kann

sich nach Maßgabe der Satzung an anderen Unternehmen beteiligen, wenn der öffentliche Zweck der Anstalt dies rechtfertigt.

### **Gemeindliche Gewährträgerschaft für die Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 4 HGO)**

Die Gemeinde haftet für die Verbindlichkeiten der Anstalt unbeschränkt, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen zu erlangen ist (Gewährträgerschaft). Rechtsgeschäfte zur Übernahme von Bürgschaften und Sicherheiten zugunsten Dritter (vgl. § 104 HGO) dürfen von der Anstalt nicht getätigt werden.

### **Vorstand der Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 5 HGO)**

Die Anstalt wird von einem Vorstand in eigener Verantwortung geleitet, soweit nicht gesetzlich oder durch die Satzung der Gemeinde etwas anderes bestimmt ist. Der Vorstand vertritt die Anstalt nach außen. Die Bestellung des Vorstandes erfolgt durch den Verwaltungsrat (vgl. § 126 a Abs. 6 HGO).

### **Verwaltungsrat der Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 6 HGO)**

Die Geschäftsführung des Vorstands wird von einem Verwaltungsrat überwacht. Der Verwaltungsrat bestellt den Vorstand auf höchstens fünf Jahre, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist.

Der Verwaltungsrat entscheidet über:

- den Erlass von Satzungen, soweit der Gemeinderat hierzu die Anstalt ermächtigt hat,
- die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses,
- die Festsetzung allgemein geltender Tarife und Entgelte für die Leistungsnehmer,
- die Ergebnisverwendung,
- die Beteiligung oder die Erhöhung einer Beteiligung der Anstalt an anderen Unternehmen.

Der Verwaltungsrat berät und beschließt in öffentlicher Sitzung. Dies ist ein weiterer Unterschied zum Aufsichtsrat einer GmbH oder AG. Dem Verwaltungsrat obliegt außerdem die Entscheidung in den durch die Satzung der Gemeinde bestimmten Angelegenheiten der Anstalt. Entscheidungen der Anstalt über Satzungen bedürfen der Zustimmung der Gemeindevertretung.

### **Gemeindliches Weisungsrecht gegenüber dem Verwaltungsrecht der Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 6 HGO)**

Die Anstaltssatzung kann vorsehen, dass die Gemeindevertretung dem Verwaltungsrat in bestimmten Fällen Weisungen erteilen kann, oder dass bei Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung die Zustimmung der Gemeindevertretung erforderlich ist.

### **Zusammensetzung des Verwaltungsrats der Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 7 HGO)**

Der Verwaltungsrat besteht aus dem vorsitzenden Mitglied und den übrigen Mitgliedern. Den Vorsitz führt der Bürgermeister. Soweit Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich bestellt sind, führt derjenige Beigeordnete den Vorsitz, zu dessen Geschäftsbereich die der Anstalt übertragenen Aufgaben gehören. Sind die übertragenen Aufgaben mehreren Geschäftsbereichen zuzuordnen, so entscheidet der Bürgermeister über den Vorsitz.

Die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats werden von der Gemeindevertretung für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Eine gesetzliche Größenbegrenzung für den Verwaltungsrat gibt es nicht. Ebenso ist das Verfahren zur Besetzung des Verwaltungsrats gesetzlich nicht geregelt. Insofern sind die allgemeinen Bestimmungen für Wahlen nach § 55 Abs. HGO anzuwenden (Grundsatz der Verhältniswahl und somit Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung der Gemeindevertretung).

Die Amtszeit von Mitgliedern des Verwaltungsrats, die der Gemeindevertretung angehören, endet mit dem Ende der Wahlzeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden aus der Gemeindevertretung. Die Mitglieder des Verwaltungsrats üben ihr Amt bis zum Amtsantritt der neuen Mitglieder weiter aus. (Hinweis: Für Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH ist die Pflicht zur Fortführung des Amtes nicht gesetzlich geregelt).

Mitglieder des Verwaltungsrats können nicht sein:

- Bedienstete der Anstalt,
- Bedienstete der Aufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Aufsicht über die Anstalt befasst sind.

## **Dienstherrenfähigkeit der Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 8 HGO)**

Der Anstalt kann durch Satzung die Dienstherrenfähigkeit verliehen werden. Die Satzung bedarf in dem Fall der Genehmigung der obersten Aufsichtsbehörde. Wird die Anstalt aufgelöst, muss die Gemeinde die Beamten und die Versorgungsempfänger der Anstalt übernehmen.

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt öffentlichen Rechts (§ 126a Abs. 9 HGO)**

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt gelten die Bestimmungen wie für die Gemeinde selbst (Sechster Teil HGO). Der Haushalt der Anstalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Kredite der Anstalt bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Ist die Anstalt überwiegend wirtschaftlich tätig, so kann sie in ihrer Satzung bestimmen, für die Wirtschafts- und Haushaltsführung die Vorschriften über die Eigenbetriebe sinngemäß anzuwenden. Das für die Gemeinde zuständige Rechnungsprüfungsamt prüft den Jahresabschluss und den Lagebericht der Anstalt.

Das Rechnungsprüfungsamt hat das Recht, sich zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung auftreten, unmittelbar zu unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und Schriften der Anstalt einzusehen.

## **Eigenbetriebe (§ 127 HGO)**

Die Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung der wirtschaftlichen Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe) sind so einzurichten, dass sie eine vom übrigen Gemeindevermögen abgesonderte Betrachtung der Verwaltung und des Ergebnisses ermöglichen (Sondervermögen).

In den Angelegenheiten des Eigenbetriebs ist der Betriebsleitung eine ausreichende Selbständigkeit der Entschließung einzuräumen. Die näheren Vorschriften über die Verfassung, Verwaltung und Wirtschaftsführung einschließlich des Rechnungswesens der Eigenbetriebe bleiben einem besonderen Gesetz vorbehalten. Dieses Gesetz ist das Eigenbetriebsgesetz – EigBGes – (in der Fassung vom 09. Juni 1989, GVBl. I S. 154) zuletzt geändert am 21. März 2005 (GVBl. I S. 218). Die Gemeindevertretung hat danach für den Eigenbetrieb eine Betriebssatzung zu erlassen, die die speziellen Regelungen für den einzelnen Betrieb enthält.

Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1, § 24 Abs. 4 und § 25 Abs. 2 EigBGes sind die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung, die Erfolgsübersicht und die Anlagenachweise nach Formblättern aufzustellen, die der Minister des Innern durch Verordnung zur Bestimmung der Formblätter für den Jahresabschluss der Eigenbetriebe vom 09. Juni 1989 (GVBl. I S. 162) bestimmt hat. Die Eigenbetriebe haben Finanzpläne aufzustellen (§ 19 EigBGes) und diese den Wirtschaftsplänen beizufügen. Hierzu wurden mit Erlass vom 12. März 2007 (Staatsanzeiger/StAnz. S. 664) Muster bekannt gemacht.

Die Eröffnungsbilanz, der Jahresabschluss und der Lagebericht sind grundsätzlich von einem Abschlussprüfer zu prüfen (§ 27 Abs. 2 EigBGes). Auch Unternehmen und Einrichtungen, die gemäß § 121 Abs. 2 HGO keine wirtschaftliche Betätigung ausüben, können entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe geführt werden.

### **Anzeige der wirtschaftlichen Betätigung (§ 127a HGO)**

Entscheidungen der Gemeinde über

- die Errichtung, die Übernahme oder die wesentliche Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens,
- die Gründung einer Gesellschaft, die erstmalige Beteiligung an einer Gesellschaft sowie die wesentliche Erhöhung einer Beteiligung an einer Gesellschaft,
- den Erwerb eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Genossenschaft,
- Rechtsgeschäfte im Sinne des § 124 Abs. 1 HGO (Veräußerung von Beteiligungen)

sind der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs, schriftlich anzuzeigen. Aus der Anzeige muss zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die genannten Anzeigepflichten gelten auch für kommunale Entscheidungen über mittelbare Beteiligungen (§ 122 Abs. 5 HGO).

### **Verbot des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (§ 127b HGO)**

Bei Unternehmen, für die kein Wettbewerb gleichartiger Unternehmen (Monopolunternehmen) besteht, dürfen der Anschluss und die Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden, dass auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden.

### **4.1.3 Organe eines kommunalen Unternehmens in privatrechtlicher Form (Gesellschafterversammlung/Hauptversammlung, Geschäftsführung/Vorstand, Aufsichtsrat)**

#### **Hauptversammlung einer AG**

Die Hauptversammlung ist die Versammlung aller Aktionäre zur Information und Beschlussfassung über unternehmensbezogene Vorgänge. Die Mitglieder der beiden anderen Organe (Vorstand und Aufsichtsrat) sollen an der Hauptversammlung teilnehmen (§ 118 Abs. 3 Aktiengesetz (AktG)). Gesetzlich geregelt sind zwei Arten der Hauptversammlung: die ordentliche und die außerordentliche Hauptversammlung. Rechtsgrundlage sind hierfür die §§ 118 bis 147 AktG. Die ordentliche Hauptversammlung (auch jährliche Hauptversammlung) findet mindestens einmal jährlich statt (§ 120 Abs. 1, Satz 1 AktG). Stimmberechtigte Teilnehmer der Hauptversammlung sind alle Halter von Stammaktien eines Unternehmens.

Während einer ordentlichen Hauptversammlung werden grundsätzliche Entscheidungen für das Unternehmen gefällt, beispielsweise:

- die Wahl der Mitglieder im Aufsichtsrat,
- Änderungen der Statuten sowie
- die Ausschüttung von Gewinnen in Form einer Dividende.

Pflichtiger Punkt auf der Tagesordnung einer Hauptversammlung ist die Entlassung des Aufsichtsrats und des Vorstands. Die Hauptversammlung wählt zudem in der Regel den Abschlussprüfer.

Im Grundsatz werden Beschlüsse der Hauptversammlung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, soweit es sich nicht um wesentliche Entscheidungen handelt.

Hierzu gehören:

- Geschäftsordnung der Hauptversammlung (§ 129 Abs. 1, S. 1 AktG),
- Satzungsänderungen (§ 179 Abs. 2, Satz 1 AktG),
- Kapitalerhöhung (§ 182 Abs. 1, Satz 1 AktG),
- Ausschluss des Bezugsrechts (§ 186 Abs. 3, Satz 2 AktG),
- Auflösung der Gesellschaft (§ 262 Abs. 1 Nr. 2 AktG) oder
- Restrukturierung und Unternehmensverträge (z. B. § 65 Abs. 1, § 73, § 125, § 135, § 176, § 179 Umwandlungsgesetz; § 293, § 295 oder § 319 Abs. 2, Satz 2 AktG).

In den vorgenannten Fällen schreibt das Aktiengesetz eine Zustimmung von mindestens 75 Prozent des bei der Beschlussfassung anwesenden Kapitals vor, wobei in der Satzung der Gesellschaft andere Mehrheiten festgelegt sein können (mit Ausnahme der Aufsichtsratsabberufung).

### **Außerordentliche Hauptversammlung**

Eine außerordentliche Hauptversammlung findet nicht jährlich, sondern bei besonderen Anlässen statt. Solche Anlässe können beispielsweise unerwartete Ereignisse wie Übernahmen oder Fusionen, die Abberufung von Aufsichtsräten oder Kapitalmaßnahmen (Kapitalerhöhung bzw. Kapitalherabsetzung) sein.

### **Einladung zur Hauptversammlung**

Der Vorstand lädt zur Hauptversammlung aufgrund eigener Entscheidung oder wegen eines Minderheitenvotums von Aktionären ein (§ 122 AktG). Diese Einberufung ist mindestens 30 Tage vor der eigentlichen Hauptversammlung vorzunehmen (§ 123 Abs. 1 Satz 1 AktG), wobei der Tag der Einberufung nicht mitzuzählen ist (§ 123 Abs. 1 Satz 2 AktG). Die Einberufung muss Zeit und Ort der Hauptversammlung sowie die Tagesordnung enthalten. Der Vorstand hat mindestens 21 Tage vor der Hauptversammlung den Kreditinstituten und den Vereinigungen von Aktionären, die in der letzten Hauptversammlung Stimmrechte für Aktionäre ausgeübt oder die die Mitteilung verlangt haben, die Einberufung der Hauptversammlung mitzuteilen (§ 125 AktG).

### **Virtuelle Hauptversammlung**

Auf Grundlage von Artikel 2 des am 27. März 2020 vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht ist es temporär (bis 31.12.2021) zulässig, Hauptversammlungen virtuell ohne Präsenz der Aktionäre durchzuführen.

### **Gesellschafterversammlung**

Oberstes beschließendes Organ der GmbH ist die Gesellschafterversammlung, in der die Gesamtheit der Gesellschafter repräsentiert ist. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich – soweit nicht Gesetz oder Satzung/Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmen – auf alle Angelegenheiten der GmbH (vgl. § 45 GmbH-Gesetz (GmbHG)). Die Gesellschafter fassen ihre Beschlüsse in der Gesellschafterversammlung (vgl. § 48 Abs. 1 GmbHG). Bei Einverständnis aller Gesell-

schafter ist schriftliche Abstimmung ohne Abhalten einer Versammlung zulässig (§ 48 Abs. 2 GmbHG). Wird ein Aufsichtsrat gebildet oder besteht die Pflicht zur Bildung eines Aufsichtsrats, ist die Zuständigkeit zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat im Gesellschaftsvertrag/Satzung zu bestimmen.

Bei kommunalen Eigengesellschaften (hundertprozentiger Kommunalbesitz) besteht die Besonderheit, dass der Bürgermeister/Landrat die Gemeinde/den Landkreis nach außen vertritt. Diese Außenvertretungsbefugnis betrifft auch die Gesellschafterversammlung. In der kommunalen Praxis besteht bei Eigengesellschaften die Gesellschafterversammlung somit nur aus dem Bürgermeister/Landrat. Das Agieren des Bürgermeisters/Landrats in der Gesellschafterversammlung ist aber kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Vielmehr muss der Bürgermeister/Landrat für die Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung das vorherige Votum des Gemeinderats/Kreistages einholen (imperatives Mandat). Die Gemeinderäte und Kreistage müssen auf dieses Recht bestehen.

Eine weitere Option ist die Form des beherrschenden Gesellschaftsvertrages. Dabei wird im Gesellschaftsvertrag geregelt, welche Entscheidungen der Unternehmensgremien der Zustimmung durch den Gemeinderat/Kreistag bedürfen. Hier gibt es keinen abschließenden Katalog. Unstrittig ist nur, dass die laufende Geschäftsführung durch die Geschäftsführer nicht unter diesen Zustimmungsvorbehalt fallen darf.

### **Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafterversammlung**

Bestimmte Angelegenheiten der Gesellschaft sind den Gesellschaftern vorbehalten, wie z. B.

- die Feststellung des Jahresabschlusses,
- die Verwendung des Ergebnisses,
- Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer sowie ihre Entlassung und
- die Überwachung der Geschäftsführung.

### **Aufsichtsrat**

In der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) der GmbH kann ein Aufsichtsrat vorgesehen werden. Ein Aufsichtsrat muss grundsätzlich gebildet werden, wenn die GmbH mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigt (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Drittelbeteiligungsgesetz). In diesem Falle lautet das Verhältnis Arbeitnehmer zu Arbeit-

geber im Aufsichtsrat gemäß Drittelbeteiligungsgesetz eins zu zwei. Wenn eine GmbH mehr als 2.000 Arbeitnehmer beschäftigt, liegt das Verhältnis gemäß Mitbestimmungsgesetz bei eins zu eins, wobei der Aufsichtsrat dann aus mindestens zwölf natürlichen Personen bestehen muss. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats hat bei Pattsituationen eine sogenannte Zweitstimme. Die Aufgabe des Aufsichtsrats besteht vorwiegend in der Überwachung der Geschäftsführung. Rechtsgrundlage für den Aufsichtsrat einer GmbH ist § 52 GmbH-Gesetz. Bei kommunalen Unternehmen ist auf Basis der Kommunalverfassung der Aufsichtsrat der Regelfall.

### **Vorstand**

Die Bestellung des Vorstandes einer Aktiengesellschaft erfolgt durch den Aufsichtsrat. Während der Aufsichtsrat als überwachendes Organ und die Hauptversammlung als beschließendes Organ fungieren, hat der Vorstand nach § 76 Abs. 1 AktG die Stellung des leitenden Organs inne.

### **Aufgaben des Vorstands**

Der Vorstand kann aus einer oder mehreren Personen bestehen, wobei er nach § 76 Abs. 2 AktG bei Aktiengesellschaften, deren Grundkapital mehr als drei Millionen Euro beträgt, immer aus mindestens zwei Personen bestehen muss. Ausnahmen sind nur in jenen Fällen zugelassen, in denen die Satzung bestimmt, dass er aus nur einer Person besteht.

Der Vorstand vertritt die AG sowohl gerichtlich als auch außergerichtlich nach außen. Zu seinen weiteren Pflichten gehört es, die laufenden Geschäfte der AG zu führen, zu denen unter anderem zählen:

- Buchführung,
- Jahresabschluss,
- Einberufung der ordentlichen Hauptversammlung,
- Einberufung der außerordentlichen Hauptversammlung.

Genau wie der Aufsichtsrat arbeitet auch der Vorstand einer AG in eigener Verantwortung. Dies heißt, dass der Vorstand seine Tätigkeiten selbständig und weisungsfrei ausübt. Dem Aufsichtsrat obliegt nur die Überwachung des Vorstandes. Weisungen kann der Aufsichtsrat dem Vorstand nicht erteilen.

Nach § 90 AktG muss der Vorstand dem Aufsichtsrat regelmäßig Bericht

erstatten. Inhalte der Berichterstattungen müssen sein:

- beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der Unternehmensplanung (insbesondere die Finanz-, Investitions- und Personalplanung),
- Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von früher berichteten Zielen unter Angabe der Gründe,
- die Rentabilität der Gesellschaft, insbesondere die Rentabilität des Eigenkapitals,
- Gang der Geschäfte, insbesondere Umsatz und Lage der Gesellschaft,
- Geschäfte, die für die Rentabilität oder Liquidität der Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sein können.

Die Pflicht zur Berichterstattung des Vorstandes gegenüber dem Aufsichtsrat bezieht sich auch auf Tochter- sowie Gemeinschaftsunternehmen, an denen die AG beteiligt ist. Zur Berichterstattung ist der Vorstand gegenüber dem Aufsichtsrat auch verpflichtet, wenn es sich um wichtige Ereignisse für das Unternehmen handelt. Welche dies sind, sollte durch den Aufsichtsrat bestimmt werden. Die Art der Berichterstattung ist in § 90 Abs. 2-4 AktG geregelt.

### **Rechte und Pflichten des Vorstands**

Die einzelnen Rechte und Pflichten des Vorstands sind in den §§ 76 – 94 AktG geregelt. Neben den dort erwähnten Pflichten können zusätzliche Pflichten des Vorstands entstehen, die in der Satzung, dem Anstellungsvertrag und in der Geschäftsordnung festgelegt wurden.

### **Anstellung des Vorstands**

Die Anstellung eines Vorstands erfolgt per schuldrechtlichem Vertrag (Dienstvertrag), der zwischen der betreffenden AG und der Vorstandperson abgeschlossen wird. Im Regelfall wird der Vorstand für drei Jahre, und ab der ersten Wiederbestellung für fünf Jahre bestellt.

Eine gesetzliche Regelung, wann eine Wiederbestellung zu erfolgen hat, besteht jedoch nicht. Auch müssen keine Gründe für eine vorzeitige Wiederbestellung vorliegen. Es steht somit dem Aufsichtsrat frei, ein Vorstandsmitglied wieder zu bestellen, bevor sein bestehender Vertrag ausgelaufen ist (vgl. BGH, 16.07.2012, II ZR 55/11).

## **Inhalt eines Vorstandsvertrages**

Im Vorstandsvertrag ist Folgendes festzulegen:

- Allgemeine Vertragsgrundlagen
- Besondere Verpflichtungen
- Bezüge
- Urlaub
- Wettbewerbsklauseln
- Vertragsdauer
- Mitgliedschaft in Organen etc.

## **Vergütung des Vorstands**

Die Vergütung des Vorstands richtet sich nach dem Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG), das seit 05.08.2009 gilt. Kernpunkt dieses Gesetzes ist, dass sich die Vergütung für Vorstandsmitglieder auch an deren Leistungen orientieren soll und muss. Diese leistungsorientierte Vergütung darf nicht ohne besondere Begründung übersteigen werden. Es ist Aufgabe des Aufsichtsrats, zu gewährleisten, dass die individuellen Gehälter der Vorstände nicht die landes- beziehungsweise branchenüblichen Bezüge übersteigen. Auch die gewinnorientierten Vergütungsbestandteile haben eine Begrenzung nach oben, so dass außerordentliche Gewinne nicht mehr automatisch zu hohen zusätzlichen Gehaltszahlungen an die Vorstandsmitglieder führen.

Variable Vergütungsbestandteile, wie etwa Barboni, dürfen nicht mehr auf der Basis eines einzelnen Jahresgewinns ausgezahlt werden, sondern erst einige Jahre später zur Auszahlung kommen. Dadurch besteht die Möglichkeit, etwaige Verluste in den Folgejahren durch die nichtausgezahlten Gewinne auszugleichen. Bei kommunalen Aktiengesellschaften (auch bei Geschäftsführern von GmbH's) sollte auf derartige Bonizahlungen verzichtet werden. Kommunale Unternehmen arbeiten nicht vollständig nach den allgemeinen Marktregeln. Sie sind entweder Monopolbetriebe oder arbeiten auf Grundlage von Konzessionen. Zudem erhalten viele kommunale Unternehmen öffentliche Zuschüsse. Die Gewinnmaximierung ist nicht Unternehmenszweck. Auch hinsichtlich der Vergütung von Vorständen und Geschäftsführungen gilt der Grundsatz: keine Flucht ins Privatrecht zur Umgehung öffentlich-rechtlicher Vorgaben. Damit sollte sich die Vergütung von Vorständen und Geschäftsführungen an den Besoldungs- und Tarifregelungen für die Werkleitung kommunaler Eigenbetriebe orientieren.

## **Haftung des Vorstands**

Während die AG für ihre Organe sowohl vertraglich als auch didaktisch haftet, müssen die Vorstandsmitglieder bei Verletzungen der in § 93 AktG normierten Sorgfaltspflicht persönlich haften. Gemäß § 93 Abs. 3 AktG sind die Vorstandsmitglieder zum Leisten von Schadensersatz verpflichtet, wenn

- Einlagen an die Aktionäre zurückgewährt werden,
- den Aktionären Zinsen oder Gewinnanteile gezahlt werden,
- eigene Aktien der Gesellschaft oder einer anderen Gesellschaft gezeichnet, erworben, als Pfand genommen oder eingezogen werden,
- Aktien vor der vollen Leistung des Ausgabebetrags ausgegeben werden,
- Gesellschaftsvermögen verteilt wird,
- Zahlungen entgegen § 92 Abs. 2 AktG geleistet werden,
- Vergütungen an Aufsichtsratsmitglieder gewährt werden,
- Kredit gewährt wird,
- bei der bedingten Kapitalerhöhung außerhalb des festgesetzten Zwecks oder vor der vollen Leistung des Gegenwerts Bezugsaktien ausgegeben werden.

Der Vorstand kann jedoch nur in jenen Fällen zur Leistung von Schadensersatz herangezogen werden, in denen er die Grenzen des verantwortungsbewussten Handels klar überschritten hat oder Risiken eingegangen ist, welche unverantwortlich gewesen sind. In der Praxis ist es zudem üblicherweise so, dass die die Gesellschaften besondere Berufshaftpflichtversicherungen für das Handeln der Vorstandsmitglieder abschließen, mit denen die Vorstandsmitglieder davor geschützt werden sollen, bei Sach- und Vermögensschäden in Anspruch genommen zu werden. Diese Versicherungen treten allerdings nicht in jenen Fällen ein, in denen die Schäden aufgrund von grober Fahrlässigkeit oder sogar durch vorsätzliches Handeln seitens der Vorstandsmitglieder entstanden sind.

In besonderen Fällen kann auch der Aufsichtsrat für betrügerische Handlungen des Vorstandes in den Regress genommen werden: Bei Aktiengeschäften, die von der Gesellschaft vorgenommen werden, obliegt dem Aufsichtsrat eine Kontrollpflicht über die Tätigkeiten des Vorstandes. Kommt er dieser nicht nach, was zu einer sittenwidrigen Schädigung des Anlegers führt, haftet somit der Aufsichtsrat (vgl. u. a. OLG Düsseldorf, 23.06.2008, I-9 22/08).

## **Geschäftsführung GmbH**

Die GmbH wird durch die Geschäftsführer (GF) gerichtlich und außergerichtlich (d. h. im Tagesgeschäft) vertreten (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 GmbHG). Eine GmbH kann einen oder mehrere Geschäftsführer haben (§ 6 Abs. 1 GmbHG). Sind mehrere Geschäftsführer bestellt, sind sie alle nur gemeinschaftlich zur Vertretung der Gesellschaft befugt, sofern nicht der Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt (§ 35 Abs. 2 Satz 1 GmbHG). Bei manchen GmbHs sind ein oder mehrere Gesellschafter/Anteilseigner auch Geschäftsführer (Gesellschafter-Geschäftsführer oder geschäftsführender Gesellschafter) – in der überwiegenden Zahl hat eine GmbH aber angestellte Geschäftsführer (Fremdgeschäftsführer), die keine Kapitalanteile halten (z. B. bei den Tochter-GmbHs großer Konzerne). In anderen Gesetzen wird auf die Geschäftsführer meist als gesetzliche Vertreter Bezug genommen (z. B. § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB).

### *Die wichtigen Pflichten des Geschäftsführers*

- Pflicht- und wahrheitsgemäße Anmeldung der GmbH zum Handelsregister,
- Pflicht zur Förderung der Unternehmensinteressen,
- Pflicht zur Abführung anfallender Steuern und Sozialabgaben,
- Pflicht zur Beachtung der allgemeinen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung,
- Beachtung des Wettbewerbsverbots während der Geschäftsführertätigkeit,
- Pflicht zur rechtzeitigen Insolvenzantragstellung.

Die Geschäftsführungsbefugnis umfasst alle zur Verfolgung des Gesellschaftszwecks erforderlichen laufenden Maßnahmen, also sämtlichen tatsächlichen und rechtlichen Handlungen, die der gewöhnliche Betrieb des Handelsgewerbes der Gesellschaft mit sich bringt. Die Befugnisse des Geschäftsführers können im Gesellschaftsvertrag beschränkt werden. Hierbei kann z. B. die Vornahme einzelner Geschäfte von der Zustimmung der Gesellschafterversammlung abhängig gemacht werden. Außerdem ist die Gesellschafterversammlung grundsätzlich befugt, dem Geschäftsführer Weisungen zu erteilen (in einer AG besteht dieses Recht gegenüber dem Vorstand nicht).

Zur Einberufung der Gesellschafterversammlung ist der Geschäftsführer berechtigt. Gibt es mehrere Geschäftsführer, so kann jeder von ihnen eine Versammlung einberufen. Das ist selbst dann der Fall, wenn die einzelnen Geschäftsführer sonst keine Berechtigung zur Einzelvertretung haben. Die Einbe-

rufung erfolgt mittels eines eingeschriebenen Briefs und ist mit einer Frist von mindestens einer Woche zu bewirken. Im Gesellschaftsvertrag kann jedoch Abweichendes vereinbart werden. Die Ladung zur Gesellschafterversammlung ist an alle Gesellschafter zu richten. Die Ladungsfrist beträgt mindestens eine Woche. Die Frist beginnt mit dem Tag, an dem der Brief dem letzten Gesellschafter unter normalen Umständen zugegangen wäre.

Der Geschäftsführer einer GmbH ist jedem Gesellschafter gegenüber zur unverzüglichen Auskunft über die Gesellschaftsangelegenheiten verpflichtet. Zudem hat er auf Verlangen Einsicht in die Schriften und Bücher zu gewähren. Die Verweigerung stellt in der Regel einen wichtigen Grund zur fristlosen Kündigung des Anstellungsverhältnisses dar. Der Geschäftsführer haftet gegen Vertragspartner der GmbH und anderen Dritten grundsätzlich nicht persönlich. Diese Haftung ist daher auf einige wenige gesetzlich geregelte Sachverhalte beschränkt. Bei Vernachlässigung der Sorgfalt haftet der Geschäftsführer gegenüber der Gesellschaft. Bei Fehlverhalten gegenüber Geschäftspartnern der Gesellschaft kann der Geschäftsführer unter bestimmten Voraussetzungen von den Geschäftspartnern selbst in Haftung genommen werden.

#### **4.1.4 Das Rechnungswesen/die Finanzbuchhaltung einer kommunalen Gesellschaft**

##### ***4.1.4.1 Internes Rechnungswesen***

Das interne Rechnungswesen, auch als Controlling bezeichnet, beschäftigt sich mit der

- Planung,
- Kontrolle und
- Koordination bewerteter Unternehmensprozesse im Hinblick auf die Maximierung des Unternehmenserfolgs.

Die so ermittelten Informationen sollen der objektiven Fundierung von Entscheidungen des Managements dienen. Dazu werden die Quellen des Erfolgs eines Unternehmens, insbesondere mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung und der Investitionsrechnung, analysiert und zu einem Controllingkonzept ausgebaut. Das interne Rechnungswesen ist prinzipiell nicht an die handels- und steuerrechtlichen Auflagen und Publizitätspflichten des externen Rechnungswesens gebunden, deshalb kann es auch mit abweichenden und zusätzli-

chen Bewertungsansätzen arbeiten. Neben unterschiedlichen Bewertungsansätzen für Faktorpreise sind abweichende Kosten unter dem Begriff kalkulatorische Kosten einzuordnen. Kalkulatorische Kosten können Zins (inkl. Risiko), Unternehmerlohn, Abschreibung, Miete etc. sein. Ferner ist die Betrachtung im Gegensatz zum externen Rechnungswesen überwiegend zukunftsorientiert, d. h., sie operiert mit Standard- und Planwerten. In der Regel werden auch die Komponenten des Gesamterfolgs auf Ebene der einzelnen Produkte und Dienstleistungen ermittelt und analysiert.

### **Bestandteile des Rechnungswesens**

- Betriebsabrechnung (kalkulatorische Buchführung)
- Kostenartenrechnung
- Kostenstellenrechnung
- Kostenträgerrechnung
- kurzfristige Erfolgsrechnung (Betriebsergebnisrechnung)
- Selbstkostenrechnung (Kostenträgerstückrechnung)
- Betriebswirtschaftliche Statistik und Vergleichsrechnung
- Betriebswirtschaftliche Statistik
- Einzelbetrieblicher Vergleich
- Soll-Ist-Vergleich
- Verfahrensvergleich
- Zeitvergleich
- Zwischenbetrieblicher Vergleich (Benchmark).

#### ***4.1.4.2 Externes Rechnungswesen/Planungsrechnung***

Die Planungsrechnung beschäftigt sich mit unternehmens- und betriebsbezogener Vorscheurechnung unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden. Sie dient der Entscheidungsvorbereitung für diverse Bereiche und Strategien der Unternehmen.

### **Rechtliche Grundlagen des Externen Rechnungswesens**

Wichtigste rechtliche Grundlage zum Rechnungswesen ist für den handelsrechtlichen Einzel- und Konzernabschluss das Handelsgesetzbuch/HGB (§§ 238 ff.). Der handelsrechtliche Einzelabschluss hat die Funktion der Bemessung von Ausschüttungsansprüchen der Eigentümer. Der Konzernabschluss hat insbesondere Informationsfunktion und dient weder der Ausschüttungs-, noch der Steuerbemessung.

#### **4.1.4.3 Steuerbilanz**

Für Zwecke der Steuerbemessung haben Unternehmen, die entweder Kaufmann im Sinne des Handelsgesetzbuches (HGB) sind oder bestimmte Größenkriterien erfüllen (nach § 141 Abgabenordnung/AO), eine eigenständige Steuerbilanz zu erstellen, die sich am Einzelabschluss nach HGB orientiert (Maßgeblichkeitsprinzip). Hierbei sind neben dem HGB die Vorschriften des Steuerrechts zu beachten, insbesondere das Einkommensteuergesetz (EStG) und das Körperschaftsteuergesetz (KStG) und die dazugehörigen Durchführungsverordnungen.

#### **4.1.4.4 Unternehmensrechnung**

Die rechtliche Grundlage für die Unternehmensrechnung ist das Handelsgesetzbuch. Die Unternehmensrechnung ist ein Teilgebiet der Betriebswirtschaftslehre und dient der systematischen Erfassung, Überwachung und informatorischen Verdichtung der durch den betrieblichen Leistungsprozess entstehenden Geld- und Leistungsströme.

Zum einen werden Geld- und Güterströme in einem Unternehmen dokumentiert, um gegenüber Außenstehenden Rechenschaft ablegen zu können (externes Rechnungswesen), z. B. gegenüber dem Finanzamt, den Banken oder auch Kostenträgern (im Gesundheitswesen). Zum anderen soll das Rechnungswesen dem Unternehmer aber auch die Daten liefern, die zur Steuerung und Planung des Unternehmens notwendig sind (internes Rechnungswesen). Das externe Rechnungswesen (Rechnungslegung) bildet die finanzielle Situation des Unternehmens nach außen ab. Es stellt die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens im Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung), in der Kapitalflussrechnung und weiteren Instrumenten, die nicht notwendigerweise zahlenorientiert sind, wie dem Anhang und dem Lagebericht, dar.

#### **4.1.4.5 Buchführung**

Die Buchführung ist der Teil des Rechnungswesens, der die im Unternehmen anfallenden Geschäftsvorfälle, wie z. B. den Einkauf von Waren und Verkauf von Produkten, abbildet.

#### **4.1.4.6 Finanzrechnung**

Die Finanzrechnung ist, neben der Ergebnisrechnung, eine Nebenrechnung, die sich der Zahlen und Angaben der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings bedient. Im Gegensatz zu der reinen Einnahmen- und Ausgaben-

betrachtung stellt die Finanzrechnung die finanziellen Konsequenzen der betrieblichen Tätigkeit transparent dar. In der Finanzrechnung werden alle Einnahmen und Auszahlungen für die laufende Geschäftstätigkeit und den investiven Bereich dargestellt.

#### **4.1.5 Das Bilanzrecht**

Die kommunale Bilanz ist eigentlich das zentrale Dokument für die doppelte Haushaltswirtschaft und bei Unternehmen. Sie soll eine Übersicht über die Vermögenslage der Kommune/des Unternehmens und die Finanzierung dieses Vermögens geben. Die Bilanzerstellung stellt sich als äußerst komplizierter und aufwendiger Prozess dar. Zudem sind die Kosten für die Bilanzerstellung (insbesondere Bewertung des Anlagevermögens) sehr hoch und halten einer Effizienzbewertung nicht stand. Aufgabe der Bilanz ist die transparente und wahrheitsgemäße Darstellung des Vermögens und seiner Finanzierung.

##### ***4.1.5.1 Passivseite der Bilanz – Vermögensdokumentation***

Auf der Passivseite der Bilanz wird das Vermögen dargestellt und zwar unabhängig von der Finanzierung. Den größten Vermögensanteil bildet im Regelfall das Anlagevermögen. Hier sind alle Anschaffungen mit einem Einzelwert von über 800 Euro aufzunehmen.

##### **Anlagevermögen (Bilanzierungsvorschrift)**

Das Vermögen ist dabei so zu bilanzieren, dass es gegebenenfalls in Liquidität (also in sofort verfügbare Kassen-/Bankmittel) umgewandelt werden kann. Die Bilanzierung des Vermögens ist bereits ein nahezu ungelöstes Problem der kommunalen Bilanzierung. Das Anlagevermögen müsste nach der Liquiditätstheorie nach dem Verkehrs- bzw. Ertragswert bilanziert werden. Bei der kommunalen Bilanz ist die Anwendung der Liquiditätstheorie schwierig.

Für das meiste kommunale Anlagevermögen (Verkehrsanlagen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Grünanlagen, Kindertagesstätten, Schulen, ...) besteht kein Markt. Insofern sind Verkehrs- und Ertragswerte nicht ermittelbar. Deshalb wird das kommunale Anlagevermögen im Regelfall nach dem Herstellungsbzw. Wiederbeschaffungswert bilanziert. Damit wird aber ein Anlagevermögen bilanziert, das im Regelfall unter keinen Umständen in Liquidität umgewandelt werden kann. Zugleich wird auf der Passivseite ein fiktives Eigenkapital „auf-

gebaut“, welches aber keinen Bezug zur tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Kommune hat. Wenn aber bereits das Anlagevermögen „verfälscht“ in der Bilanz ausgewiesen wird, geht damit die Gesamtfunktion der Bilanz als zentrales Steuerungsinstrument verloren.

### **Anlagevermögen als Grundlage für Abschreibungen**

Das bilanzierte Anlagevermögen ist auch der Ausgangswert für die Bildung der Abschreibungen. Abschreibungen sind eine Aufwandposition der Ergebnisrechnung. Populärwissenschaftlich formuliert bilden die Abschreibungen den Wertverlust des Anlagevermögens durch Abnutzung ab. Dabei geht es nicht um den tatsächlichen Wertverlust, sondern vielmehr um einen über den Zeitraum der Nutzung unterstellten fiktiven Wertverlust. Die Nutzungszeiträume für das Anlagevermögen werden einheitlich definiert. Nur im Rahmen dieser zeitlichen Vorgaben besteht ein gewisses Ermessen.

Unter bestimmten Voraussetzungen gibt es sogenannte Sonderabschreibungen. In diesen Fällen wird das Anlagevermögen außerordentlich abgewertet. Ein Beispiel hierfür ist ein städtisches Wohngebäude, das nicht mehr vermietet wird. Da dieses Gebäude keinen wirtschaftlichen Ertrag mehr erzielt, ist der Verkehrs- bzw. Ertragswert den Gegebenheiten anzupassen. Die Höhe der Abschreibung ist eine Orientierungskennziffer für Erhaltungs- bzw. Unterhaltungsinvestitionen. Um das Anlagevermögen zu erhalten (auch in einem nutzbaren Zustand), sollten jährlich Erhaltungs- bzw. Unterhaltungsinvestitionen in Höhe der Abschreibungen vorgenommen werden. Erfolgt dies nicht, entsteht unweigerlich ein Investitionsstau und das Anlagevermögen verliert nicht nur an Wert (auch Gebrauchswert), sondern es besteht die Gefahr der völligen Nutzlosigkeit. Diese Gefahr droht, wenn über einen längeren Zeitraum die notwendigen Erhaltungs- bzw. Unterhaltungsinvestitionen unterbleiben.

### **Finanzvermögen**

Neben dem Anlagevermögen werden auf der Aktivseite der Bilanz noch das Finanzvermögen, das Umlaufvermögen und der Bestand der Kasse und Bank bilanziert. Beim Finanzvermögen sind die Beteiligungen an den Unternehmen zusammengefasst. Auch hier ist zu beachten, dass die ausgewiesenen Werte nicht den aktuellen Verkehrs-(Handels-)werten entsprechen. Vielmehr orientieren sich die Werte der Beteiligungen am ausgewiesenen Eigenkapital der Unternehmen.

## **Finanzvermögen soll Ertrag für den kommunalen Haushalt bringen**

Die Höhe der Beteiligungen an den Unternehmen ist eine Ausgangsgröße zur Bewertung der Ausschüttungen dieser Unternehmen an den kommunalen Haushalt (eingeschlossen die Verrechnungen innerhalb des steuerlichen Querverbundes bei kommunalen Unternehmen, die sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen). Die Kommunalverfassungen der Länder bestimmen, dass die wirtschaftliche Betätigung auch einen angemessenen Ertrag für den Haushalt erbringen soll. Dieser angemessene Ertrag ist dann erreicht, wenn er sich in der Höhe der Verzinsung des Eigenkapitals bewegt. Natürlich betrifft dies nur die wirtschaftliche Betätigung, die eigenwirtschaftlich organisiert ist.

Die wirtschaftliche Betätigung ist immer dann eigenwirtschaftlich, wenn sie Gewinne erzeugt. Die gemeinwirtschaftliche wirtschaftliche Betätigung hingegen kommt nicht ohne Zuschüsse aus. Bei Zuschussbereichen würde jedoch eine Ausschüttung an die Gemeinde, die sich an der Verzinsung des Eigenkapitals orientiert, nur zu einer Erhöhung des Zuschussbedarfes führen. Dies ist wenig sinnvoll und steuerlich schon gar nicht zu empfehlen. Deshalb ist bei gemeinwirtschaftlicher wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Regelfall auf eine Ausschüttung an die Kommune zu verzichten. Strittig ist in der kommunalen Praxis zudem die Bestimmung des Zinssatzes bei der Verzinsung des Anlagevermögens und damit auch der Verzinsung des Eigenkapitals. Dieser Zinssatz sollte zwischen den aktuellen Zinssätzen für Geldanlagen und Kredite liegen. Jedoch gibt es hier ein gewisses Ermessen.

## **Umlaufvermögen**

Beim Umlaufvermögen der Kommunen sind die Forderungen an Dritte die bedeutsamste Position. Bei den Forderungen bekommt die Kommune als Gläubiger also noch Geld von den Schuldern. Dies sind im Regelfall Beiträge, Gebühren und Entgelte, eventuell aber auch zugesagte Fördermittel oder Umlagen Dritter. In die Bilanz sollen nur solche Forderungen aufgenommen werden, die tatsächlich nachhaltig sind. Forderungen sind dann nachhaltig, wenn davon auszugehen ist, dass die Gläubiger auch tatsächlich zahlen. Ist die Forderungsbegleichung fraglich, muss diese aus der Bilanz genommen (abgeschrieben) werden. Das heißt nicht, dass die Kommunen auf diese Forderungen verzichten. Vielmehr muss die Kommune die Forderungen weiter betreiben. Bei einem Erfolg (oder Teilerfolg) erfolgt wieder eine Zuschreibung zur Bilanz. Eine For-

derung ist dann im Regelfall fraglich, wenn der Säumniszeitraum länger als ein Jahr beträgt und es keine Stundungsvereinbarung gibt.

### **Bank- und Kassenbestand**

Der Kassen- bzw. Bankbestand ist Maßstab für die Liquiditätsbetrachtung. Aus dem Bestand ist ableitbar, für welchen Zeitraum die Gemeinde ohne neuen Geldzufluss oder Inanspruchnahme von Kassenkrediten zahlungsfähig ist. Optimal wäre hier ein Liquiditätszeitraum von ca. sechs Wochen. In der kommunalen Praxis hingegen sind die Kassen- und Bankbestände so stark reduziert, dass oftmals nur für wenige Tage die Liquidität durch die eigenen Kassen- und Bankbestände gesichert wird. Die übrige Liquidität wird über die Inanspruchnahme von Kassenkrediten abgesichert.

### **Finanzrechnung wird bei Bank und Kasse gebucht**

Die Finanzrechnung widerspiegelt sich unmittelbar in der Bilanzposition „Kasse/Bank“. Ein Überschuss erhöht den Bestand der Kasse/Bank. Ein Fehlbetrag reduziert den Kassen-/Bank-Bestand.

#### ***4.1.5.2 Passivseite der Bilanz – Vermögensherkunft***

Auf der Passivseite der Bilanz wird die Herkunft des Vermögens abgebildet.

### **Fremdkapital**

Dabei wird zunächst das Fremdkapital bilanziert und zwar in Abhängigkeit von der Laufzeit. Dabei werden im Grundsatz drei Formen des Fremdkapitals ausgewiesen:

1. Langfristige Kredite für Investitionen (Laufzeit über 1 Jahr),
2. Kassenkredite zur Liquiditätssicherung,
3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

Allgemein ist Fremdkapital immer ein Vorgriff auf Künftiges, es hat somit auch ein spekulatives Element. Der aus dem Fremdkapital resultierende Kapitaldienst (Tilgung + Zinsen) ist immer ein Vorgriff auf künftige Haushalte. Der Kapitaldienst bindet Teile künftiger Haushalte und beschränkt damit auch die künftige Haushaltskompetenz (Entscheidungsermessen). Das Fremdkapital bekommt damit auch eine demokratische Dimension, weil das Entscheidungsermessen künftiger demokratisch legitimierter Beschlussgremien eingeschränkt wird. Dieser definitorischen Sicht muss aber mit Blick auf das Funktionieren

unserer Gesellschaft, der Volkswirtschaft und der Kommunen eine differenzierte Betrachtung zum Fremdkapital folgen.

### **Langfristige Kredite**

Die langfristigen Kredite sind zunächst nicht als Hauptproblem anzusehen. Mit diesem Fremdkapital wurde über Investitionen nachhaltiges Anlagevermögen gebildet (Fehlinvestitionen mal nicht berücksichtigt). Diesen Schulden stehen also reale Werte gegenüber.

### **Kassenkredite**

Das eigentliche Problem beim Fremdkapital sind die Kassenkredite, die inzwischen mit fast 50 Milliarden Euro eine besorgniserregende Höhe erreicht haben. Volkswirtschaftlich werden diese Kassenkredite überhaupt nicht als Kredite im klassischen Sinne angesehen. Vielmehr handelt es sich bei den Kassenkrediten um „Kassenverstärkungsmittel“. Diese dienen ausschließlich der kurzfristigen Liquiditätssicherung. Dass die Kassenkredite in zahlreichen Kommunen zwischenzeitlich eine dauerhafte Finanzierungssäule bilden, war ursprünglich überhaupt nicht in Erwägung gezogen, ist aber Realität. Den Kassenkrediten stehen keine realen Werte in Form von Anlagevermögen oder Beteiligungen gegenüber.

Der Abbau der Kassenkredite ist ein gegenwärtig ungelöstes Problem. Es gibt derzeit keine realistischen Lösungsmodelle. Der Lösungsansatz „Kommunales Insolvenzrecht“ ist als Denkmodell vorstellbar. Es gibt aber gegenwärtig nicht einmal ansatzweise hierfür eine gesellschaftspolitische Akzeptanz. Ein weiteres Problem bei den Kassenkrediten ist das Zinsrisiko. Ein Prozentpunkt entspricht bei rund 50 Milliarden Euro Kassenkrediten einer jährlichen Zinslast von 500 Millionen Euro.

### **Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen**

Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sind bei den Kommunen nur von nachrangiger Bedeutung. Es handelt sich hierbei meist um Lieferantenforderungen gegenüber der Kommune, die zum Stichtag der Bilanzerstellung noch nicht fällig waren. Problematisch könnten derartige Verbindlichkeiten sein, wenn diese gegen eigene kommunale Unternehmen bestehen. Dies ist meist dann der Fall, wenn die Kommunen den notwendigen Verlustausgleich gegenüber ihren eigenen kommunalen Unternehmen nicht leisten können.

## **Sonderposten und Rückstellungen**

Ist das Fremdkapital bilanziert, werden auf der Passivseite Sonderposten und Rückstellungen ausgewiesen. Diese befinden sich somit zwischen dem klassischen Fremdkapital und dem Eigenkapital. Sonderposten und Rückstellungen sind somit weder Fremd- noch Eigenkapital.

### **Sonderposten**

Bei den Sonderposten handelt es sich um Gelder Dritter, mit denen Anlagevermögen geschaffen wurde. Dies sind Fördermittel oder Beiträge zur Mitfinanzierung von Investitionen (Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge, ...). Diese Sonderposten werden jährlich über den Zeitraum der Nutzung des Anlagevermögens „aufgelöst“. Diese Auflösungsbeträge erscheinen in der Ergebnisrechnung als Erlöse. Dies ist gerade bei kostenrechnenden Einrichtungen von Bedeutung, weil sie hier gebühren- bzw. entgeltmindernd wirken. Genau dieser Effekt wird ja durch die Gewährung von Fördermitteln verfolgt.

### **Rückstellungen**

Rückstellungen sind mögliche Verbindlichkeiten, die erst in der Zukunft entstehen. Die bedeutsamste Rückstellung ist die Pensionsrückstellung für die Altersversorgung der Beamtinnen und Beamten. Diesen Rückstellungen stehen im Regelfall keine Geldanlagen gegenüber, aus denen sie laufend bezahlt werden könnten. Deshalb müssen die Pensionszahlungen aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Dies bindet natürlich Teile künftiger Haushalte, die jedoch dann für andere kommunale Leistungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Rückstellungen können aber auch für noch zu tätige Investitionen gebildet werden.

### **Eigenkapital**

Die Bilanzierung des Eigenkapitals ist ein bloßer Rechenvorgang. Ausgangspunkt ist die Bilanzsumme auf der Aktivseite (also letztlich die Summe aller Vermögenswerte). Von dieser Bilanzsumme werden das Fremdkapital, die Sonderposten und die Rückstellungen abgezogen. Die verbleibende Summe bildet das Eigenkapital. Das Eigenkapital ist eigentlich die zentrale Kennziffer für die Bewertung der Leistungsfähigkeit. Das Eigenkapital in der kommunalen Bilanz wird jedoch diesem Anspruch nur in Teilen gerecht. Und selbst das ist noch strittig. Diese Einschätzung ergibt sich u. a. aus den Problemen der Bilanzierung des Anlagevermögens. Da ein Großteil des Anlagevermögens überhaupt

nicht in Liquidität umgewandelt werden kann, ist das ausgewiesene Eigenkapital nur in Teilen mit tatsächlicher Werthaltigkeit gekoppelt.

### **Ausgleichsrücklage**

Ein wichtiges Bewertungskriterium für die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist die Entwicklung der sogenannten Ausgleichsrücklage als Bestandteil des Eigenkapitals.

Nach den Vorgaben der Kommunalverfassungen der Länder muss der Kommunalhaushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein. Er gilt als ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen im Ergebnisplan erreicht oder übersteigt. Sollte dies nicht der Fall sein, gilt die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich auch dann als erfüllt, wenn der Fehlbetrag durch Inanspruchnahme der sogenannten Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Die Ausgleichsrücklage ist in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals angesetzt.

Eine Vielzahl der Kommunen verfügt wegen der seit Jahren aufgelaufenen Verluste über keine Ausgleichsrücklage mehr. In diesen Fällen werden weitere Verluste mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. In den ersten Kommunen ist auch bereits die allgemeine Rücklage aufgebraucht oder droht aufgebraucht zu werden. Negatives Eigenkapital ist ebenfalls bereits Realität. Die politischen Auswirkungen sind dabei überhaupt noch nicht abschätzbar. Verfügt eine Kommune über kein Eigenkapital mehr, ist sie vermögenslos. Das heißt, eine solche Gemeinde besitzt weder ein Gebäude, ein Grundstück, Einrichtungen der technischen Infrastruktur, noch Fahrzeuge, Büroausstattungen, Beteiligungen an Unternehmen, ... . Das gesamte Eigentum gehört in diesen Fällen den Gläubigern oder ist durch Rückstellungen und Sonderposten gebunden.

### **Ergebnisrechnung beeinflusst das Eigenkapital**

Die Ergebnisrechnung beeinflusst das Eigenkapital unmittelbar. Überschüsse (Gewinne) erhöhen das Eigenkapital, Fehlbeträge (Verluste) reduzieren es. Die laufenden Haushaltsdefizite führen zu einem Abschmelzen des Eigenkapitals.

#### **4.1.6 Eröffnungsbilanz (§ 242 Abs. 1 Handelsgesetzbuch)**

Jedes bilanzpflichtige Unternehmen hat zu Beginn seines Handelsgewerbes und

für den Schluss eines jeden Geschäftsjahrs einen das Verhältnis seines Vermögens und seiner Schulden darstellenden Abschluss (Eröffnungsbilanz, Bilanz) aufzustellen. Damit ist die Eröffnungsbilanz (Anfangsbilanz) die Bilanz einer Unternehmung bei Gründung (Gründungsbilanz) oder zu Beginn eines neuen Wirtschaftsjahrs. Bei der Eröffnungsbilanz sind die für den Jahresabschluss geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit sie sich auf die Bilanz beziehen. Dabei müssen die vorher durch die Inventur ermittelten Bestände (u. a. Anlagevermögen, Umlaufvermögen) auf die entsprechenden aktiven und passiven Bestandskonten vorgetragen werden.

#### **4.1.7 Aufstellung einer Bilanz/Bilanzierungsvorschriften**

Die gesetzlichen Bestimmungen über die Pflicht zur Bilanzaufstellung, den Aufbau einer Bilanz, den Bilanzinhalt, die Bewertung einzelner Bilanzposten und die Bilanzgliederung sind im Dritten Buch des HGB, die Bilanzierungsvorschriften für Liquidationsbilanzen in § 270 AktG normiert.

Es gelten folgende Bilanzierungsgrundsätze:

- Bilanzwahrheit,
- Vorsichtsprinzip,
- Realisationsprinzip (schließt Umwandlung in Liquidität ein), Niederstwertprinzip und Imparitätsprinzip (Negativergebnisse sind umgehend zu erfassen, positive Ergebnisse erst bei Erreichung),
- Klarheitsprinzip und Bilanzkontinuität.

Diese Grundsätze sind nur zum Teil in der Gesetzgebung (z. B. HGB) normiert. Sie ergeben sich aber auch aus Gutachten, Empfehlungen und praktischen Erfahrungen. Ziel der Bilanzierungsgrundsätze ist in erster Linie die *Vergleichbarkeit von Abschlüssen zu gewährleisten*.

#### **Bilanzwahrheit**

Die Bilanzwahrheit besagt, dass im *Jahresabschluss angesetzte Werte richtig und vollständig sein müssen* (Plausibilität). Hierbei gibt es aber keine absolute Wahrheit, denn der Gesetzgeber räumt bei der Erstellung des Jahresabschlusses Wahlrechte ein. Das Ziel ist, dass der Adressat des Jahresabschlusses (z. B. Gläubiger, Aktionäre, Steuerbehörde, ...) eine richtige Darstellung der Unternehmenslage erhält.

#### **Vorsichtsprinzip**

Die Buchführung eines Unternehmens soll vom Prinzip der *vorsichtigen Be-*

*wertung geprägt sein.* D. h. Risiken und Verluste müssen tendenziell höher angesetzt werden und Gewinne dürfen erst bilanziert werden, wenn die Realisierung gestellt ist (Realisationsprinzip). Auch müssen Verluste, deren Eintreten als wahrscheinlich gilt, berücksichtigt werden (z. B. in Form von Rückstellungen).

### **Realisationsprinzip**

Realisation ist das Zustandekommen der Gewinne (z. B. die Waren gingen in das Eigentum des Käufers über).

### **Niederstwertprinzip**

Das Niederstwertprinzip gibt vor, dass für Bilanzposten der Aktiva ein Höchstwert gilt. Weiter unterscheidet man hierbei in gemildertes (für Anlagevermögen) und in strenges (für Umlaufvermögen) Niederstwertprinzip. So dürfen Anlagegüter (z. B. eine Maschine, die selbst gefertigt wird) nur maximal im Ausmaß der Herstellkosten angesetzt werden. Vom Gesetzgeber wird geregelt, welche Aufwände vom Unternehmen zu den Herstellkosten zugerechnet werden dürfen. Spiegelbildlich zum Niederstwertprinzip gilt für die Passivseite ein Höchstwertprinzip.

### **Imparitätsprinzip**

Das Imparitätsprinzip bestimmt, dass Gewinne nur dann ausgewiesen werden dürfen, wenn sie realisiert wurden. Verluste hingegen müssen schon bei wahrscheinlichem Eintreten berücksichtigt werden. Hält das Unternehmen z. B. Wertpapiere, darf ein Kursgewinn nicht verbucht werden. Bei einem Kursverlust hingegen muss eine Abwertung vorgenommen werden.

### **Klarheitsprinzip und Bilanzkontinuität**

Das Klarheitsprinzip soll sicherstellen, dass der Jahresabschluss für die Adressaten klar und verständlich ist. Hierbei ist primär die Gliederung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung (Ergebnisrechnung) zu beachten (vgl. §266, § 275 HGB). Es gilt ein generelles Saldierungsverbot für Aktiv- und Passivposten sowie für Aufwände und Erträge.

### **Bilanzkontinuität**

Die Bilanzkontinuität soll sichern, dass der Bilanzleser aus den Jahresabschlüssen die betriebliche Entwicklung ablesen kann und die Abschlüsse unterein-

ander vergleichbar sind. Dies bedeutet, dass Ausweis- und Bewertungsmethoden nicht willkürlich geändert werden dürfen.

#### **4.1.8 Lesen einer Bilanz**

##### ***4.1.8.1 Vorbemerkungen***

Die Regeln zur Bewertung einer Bilanz wurden für klassische Unternehmen aufgestellt. Sie können nicht unkritisch auf kommunale Bilanzen oder Bilanzen kommunaler Unternehmen angewendet werden. Die klassische Unternehmensbilanz und deren Bewertung orientiert sich fast ausschließlich am Grundsatz der Gewinnmaximierung. Die Kommunen und ihre Unternehmen folgen aber nicht dem Gewinnmaximierungsgrundsatz und daraus resultieren Besonderheiten bei der Bilanzerstellung und insbesondere bei deren Bewertung.

Beim Lesen einer Bilanz ist zu beachten, dass sie nach den Vorgaben des Handelsgesetzbuches (HGB) immer aus zwei Seiten besteht, die jeweils die gleiche Summe ausweisen, also ausgeglichen sein müssen. Auf der linken Bilanzseite sind die Aktiv-, auf der rechten Seite die Passiv-Konten aufgeführt. Die Aktiv-Seite listet das Unternehmensvermögen auf, während auf der Passiv-Seite Angaben zur Herkunft des jeweiligen Kapitals und der Vermögensfinanzierung aufgelistet sind. Zum Bilanzlesen gehört mehr als die Bilanzsumme, denn diese allein macht keine Aussage darüber, wie ein Unternehmen wirklich finanziell und wirtschaftlich aufgestellt ist. Im Kapitel 4.1.5 (Bilanzrecht) sind bereits auch Ausführungen zum Bilanzlesen enthalten.

##### ***4.1.8.2 Anlagevermögen und Umlagevermögen***

Beim Vermögen wird unterschieden zwischen Anlagevermögen – wie Grundstücke, Gebäude, Maschinen, Finanzanlagen – und Umlaufvermögen in Form von Forderungen sowie Kassen- und Bankvermögen. Das Anlagevermögen ist als Kernstück zu betrachten. Es bildet die Grundlage für die Erträge, die erwirtschaftet werden sollen und ist gleichzeitig längerfristig investiert. Im Gegensatz zum Umlaufvermögen ist Anlagevermögen nicht innerhalb kurzer Zeit in Liquidität umwandelbar.

##### ***4.1.8.3 Kapitalherkunft***

Die Passivseite beschreibt wiederum die Kapitalherkunft. Die Passivseite wird grundsätzlich unterteilt in Eigenkapital und Fremdkapital.

#### **4.1.8.4 Eigenkapital**

Das Eigenkapital ist das tatsächliche Vermögen des Unternehmens (Reinvermögen). Es berechnet sich aus dem Vermögen (Aktivseite) minus Fremdkapital.

#### **4.1.8.5 Fremdkapital**

Das Fremdkapital setzt sich wiederum aus Verbindlichkeiten und Darlehen zusammen, die aufgenommen wurden. Hier werden langfristige und kurzfristige Kredite unterschieden. Einbezogen werden auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte wie Leasing oder Mietkauf. Zum Fremdkapital gehören auch Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

#### **4.1.8.6 Äußere Bilanz-Beurteilungskriterien**

Die Bilanzanalyse beginnt mit äußeren Beurteilungskriterien. Dazu gehören:

- Zeitpunkt der Bilanzerstellung,
- Informationsgehalt,
- Mindestinhalt,
- weitergehende Beurteilungen der Unternehmenslage,
- Bilanzart: Steuerbilanz oder Bilanz nach handelsrechtlichen Grundsätzen,
- Erläuterungen zu den rechtlichen, wirtschaftlichen und steuerlichen Verhältnissen.

#### **4.1.8.7 Bilanz-Bewertungsempfehlungen**

##### **Eigenkapitalquote**

Nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sollte die Eigenkapitalquote nicht unter 30 % sinken. Bei zukunftsorientierten Unternehmen mit risikobehafteten und innovativen Plänen sollte die Eigenkapitalquote auch deutlich höher (über 50 %) liegen. Nach der „goldenen“ Finanzierungsregel der Betriebswirtschaftslehre sollten sich Eigenkapital und Fremdkapital in etwa die Waage halten.

Die Eigenkapitalquote ist auch maßgebend für die Kosten der Beschaffung von Fremdkapital. Diese Funktion ist bei der kommunalen Bilanz jedoch nicht entscheidend, weil hier die Bedingungen für den Zugriff auf Fremdkapital kommunal- und haushaltsrechtlich abweichend von einem privaten Unternehmen geregelt sind. Für kommunale Unternehmen ist die Eigenkapitalquote hingegen schon bedeutsam.

## **Verschuldungskoeffizienten**

Der optimale Verschuldungskoeffizient wäre 100 %. Die Kennzahl kann jedoch nicht für sich betrachtet werden, da es bei der Verschuldung natürlich auch auf die Struktur der Aktivseite ankommt. Mit dieser Kennzahl wird die Finanzierung des Anlagevermögens analysiert. Nach der „goldenen“ Bilanzregel sollte das Anlagevermögen durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital gedeckt sein. Dazu tritt der Grundsatz der Fristenkongruenz. Danach soll langfristig gebundenes Vermögen mit langfristigem Kapital (Eigenkapital und langfristigem Fremdkapital) und kurzfristig gebundenes Vermögen mit kurzfristigem Kapital (z. B. Kontokorrentkredit oder Lieferantenkredite) finanziert werden. Hierdurch soll die ständige Liquidität des Unternehmens gesichert werden, da kurzfristig fällige Verbindlichkeiten auch nur mit kurzfristig fälligen Vermögenswerten (liquiden Mitteln) beglichen werden können.

Je kürzer die Laufzeiten von Debitoren- und Lagerumschlag gehalten werden können, desto weniger kurzfristige Mittel werden im Betrieb gebunden. Aus dem Kreditorenziel in Tagen kann man gegebenenfalls entnehmen, ob ein Unternehmen bereits in Schwierigkeiten ist, wenn es z. B. seine Lieferantenschulden nicht mehr in branchenüblichen Fristen bezahlt. Gegebenenfalls können auch Finanzierungsfehler aufgedeckt werden, wenn z. B. langfristiges Anlagevermögen durch kurzfristige Lieferantenschulden finanziert wurde.

## **Rohhertrag und Umsatzrentabilität**

Wichtige Kennzahlen besonders im externen Betriebsvergleich sind die Kennzahlen zum Rohhertrag (Wareneinsatz in Prozent vom Umsatz) oder auch die *Umsatzrentabilität* (Betriebsergebnis vor Steuern im Verhältnis zum Umsatz in Prozent): Diese Kennzahlen eignen sich insbesondere für den externen Betriebsvergleich, da sie innerhalb einer Branche im Regelfall besonders einfach verglichen werden können.

## **Cash-flow**

Eine weitere wichtige Gruppe von Kennzahlen sind die Cash-flow-Kennzahlen. Der Cash-flow gibt den Mittelzufluss im Unternehmen im Betrachtungszeitraum an. D. h. das durch Bilanzierung ermittelte Ergebnis wird um die nicht zahlungswirksamen Vorgänge (z. B. Abschreibungen, innere Verrechnungen, aktivierte Eigenleistungen) bereinigt. Üblicherweise werden nur die Abschreibungen hinzugerechnet, weitere Korrekturen (z. B. um langfristige Rückstel-

lungsbeträge) sind aber möglich. Formel zur Berechnung des Cash-flow:  
Betriebsergebnis + Abschreibungen = Cash-flow + Zinsen = erweiterter Cash-flow

Mit dem erweiterten Cash-flow wird der Gesamtbetrag der Mittel berechnet, der zur Bedienung des Fremdkapitals zur Verfügung steht. Korrigiert man noch um die Tilgungen und Ersatzinvestitionen sowie gegebenenfalls Ausschüttungen, Entnahmen und Einlagen, dann erhält man die Kapitaldienstfähigkeit, d. h. den Liquiditätsüberschuss, der zur Verfügung steht, um weitere Kapitalgeber zu bedienen, z. B. im Hinblick auf geplante Erweiterungsinvestitionen (vergleichbar mit der freien Finanzspitze).

### **Personalkostenquote**

Weitere Kennzahlen zur Produktivität lassen sich aus der Anzahl der Mitarbeiter und den Personalkosten gewinnen. Die Produktivität ist dabei der Umsatz (Gesamtleistung) je Beschäftigten. Die Personalkostenquote erfasst die Personalkosten im Verhältnis zum Umsatz. Vergleichszahlen sind über die Fachverbände oder die Kammern sowie bei Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder abrufbar.

### **Lohnstückkosten**

Die Lohnstückkosten bezeichnen den Anteil der Arbeitskosten, die auf eine Produkteinheit (ein Stück) entfallen. Sie sind letztlich Indikator der Arbeitsproduktivität. Die Lohnstückkosten sind ein Maßstab für die Kosten-Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens. Die Lohnstückkosten sind besonders niedrig, wenn sich geringe Arbeitskosten mit hoher Produktivität kombinieren lassen. Dies versuchen Konzerne durch Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer zu erreichen.

## **4.1.9 Wirtschaftsplan**

Am Beginn einer Wirtschaftsperiode ist vom Unternehmen ein Plan über die in einer Periode beabsichtigte Konsumtion bzw. Produktion und deren Finanzierung aufzustellen. Objektive Gegebenheiten und Prognosen gehen als konstante Größen in den Wirtschaftsplan ein. Daten, Aktions- oder Fixierungsparameter sind variable Größen, die sich im Wirtschaftsplan widerspiegeln. Der Wirtschaftsplan ist Grundlage für betriebswirtschaftliche Entscheidungen. Bei Abweichungen von

den Planansätzen ist eine Revision (Plananpassung) vorzunehmen. Wann diese Revision zwingend ist, muss im Unternehmen selbst definiert werden. Inhalt des Wirtschaftsplans sind Sollzahlen für verschiedene Teilpläne (wie z. B. Absatz-, Finanz-, Produktions- und Einkaufsplan). Die darin enthaltenen Sollzahlen über Produktionsmengen, Lieferzeiten, Plankosten, Einnahmen, Ausgaben werden während und nach Ablauf des Planabschnittes mit den Ist-Zahlen verglichen.

#### ***4.1.9.1 Wirtschaftsplan öffentlicher Haushalte***

Ein Wirtschaftsplan ist jährlich vor Beginn des Wirtschaftsjahres aufzustellen. Der Wirtschaftsplan gliedert sich in:

##### **Erfolgsplan/Ergebnisplan**

Hier werden alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres (Haushaltsjahres) ausgewiesen. Die Gliederung hat sich dabei an der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) bzw. der Jahreserfolgsrechnung zu orientieren. Der Ergebnisplan schließt mit einem Gewinn oder Verlust ab. Dieser wird in der Bilanz auf der Passivseite beim Eigenkapital verbucht. Ein Gewinn erhöht das Eigenkapital, ein Verlust reduziert es.

##### **Finanzplan**

Hier werden alle Ein- und Auszahlungen, die im Haushaltsjahr kassenwirksam werden, verbucht. Der Finanzplan schließt mit einem Überschuss oder Fehlbetrag ab. Dieser wird in der Bilanz auf der Aktivseite bei Bank/Kasse (liquide Mittel) verbucht. Ein Überschuss erhöht den Bank-/Kassenbestand, ein Fehlbetrag reduziert ihn.

##### **Vermögensplan**

Hier sind die voraussichtlichen vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben sowie die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen enthalten.

##### **Stellenübersicht**

Die Stellenübersicht umfasst alle im Unternehmen vorhandenen Stellen und ihre Zuordnung zu den Aufgaben (Arbeitsplatzbeschreibungen). Die im Stellenplan ausgewiesenen Stellen können besetzt werden (Ermächtigung zur Stellenbesetzung). Die Stellenübersicht ist Grundlage der Kalkulation der Personalkosten. Die Stellenübersicht kann auch Informationen zur Personalentwicklung enthalten.

## **Finanzplanung**

Unter Finanzplanung ist die Erstellung eines Finanzplanes für Unternehmen, öffentliche Haushalte oder Privathaushalte und dessen Umsetzungskontrolle auf Grundlage von Prognosemethoden zu verstehen. Die Planung umfasst einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren und ist jährlich fortzuschreiben. Die Finanzplanung hat selbst keine Außenwirkungsfunktion. Sie ist ein internes Planungsinstrument.

### **4.1.9.2 Ergebnisplan**

Im Ergebnisplan sind nach den Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung der Länder mindestens als einzelne Positionen auszuweisen:

*A Die ordentlichen Erträge, wozu gehören:*

- Steuern und ähnliche Abgaben,
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen,
- sonstige Transfererträge,
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte,
- privatrechtliche Leistungsentgelte,
- Kostenerstattungen und Kostenumlagen,
- sonstige ordentliche Erträge,
- aktivierte Eigenleistungen,
- Bestandsveränderungen.

*B Die ordentlichen Aufwendungen, wozu zählen:*

- Personalaufwendungen,
- Versorgungsaufwendungen,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
- bilanzielle Abschreibungen,
- Transferaufwendungen,
- sonstige ordentliche Aufwendungen.

*C Außerdem sind aufzunehmen:*

- Finanzerträge,
- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen,
- außerordentliche Erträge,
- außerordentliche Aufwendungen.

Im Ergebnisplan sind für jedes Haushaltsjahr

- der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge und der Summe der ordentlichen Aufwendungen als ordentliches Ergebnis,
- der Saldo aus den Finanzerträgen und den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen als Finanzergebnis,
- die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Finanzergebnis als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit,
- der Saldo aus den außerordentlichen Erträgen und den außerordentlichen Aufwendungen als außerordentliches Ergebnis,
- die Summe aus ordentlichem Ergebnis und außerordentlichem Ergebnis als Jahresergebnis auszuweisen.

Die Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen zu den Positionen des Ergebnisplans ist auf der Grundlage des bekannt gegebenen (vorgegebenen) Kontierungsplans vorzunehmen. Die Positionen „sonstige ordentliche Erträge“, „aktivierte Eigenleistungen“ und „bilanzielle Abschreibungen“ sind nicht mit Zahlungsvorgängen verbunden.

#### ***4.1.9.3 Sonderposten***

Sonstige ordentliche Erträge sind Erträge aus der Auflösung von Sonderposten. Sonderposten sind Gelder Dritter (Zuwendung des Landes, Beiträge, ...) meist zur Finanzierung von Investitionen. Die Sonderposten werden über die normative Nutzungsdauer der Einrichtung (meist in Höhe der Abschreibungen) aufgelöst. Die daraus resultierenden Auflösungserträge verbessern das Teilergebnis für die jeweilige Einrichtung.

#### ***4.1.9.4 Aktivierte Eigenleistungen***

Unter aktivierter Eigenleistung versteht man Leistungen der Verwaltung, die sich als Ertrag im Ergebnisplan und bei der Bilanzierung des Anlagevermögens widerspiegeln. Im Regelfall handelt es sich dabei um Planungsleistungen.

#### ***4.1.9.5 Abschreibungen***

Die bilanzierten Abschreibungen bilden den Wertverlust des Anlagevermögens durch Nutzung ab.

#### ***4.1.9.6 Innere Verrechnungen***

Im Ergebnisplan können auch die „inneren Verrechnungen“ abgebildet werden. Auch diese Position ist nicht an Zahlungsvorgänge gekoppelt. Bei den inneren

Verrechnungen wird die Leistungserbringung innerhalb der Verwaltung abgebildet. Dies soll der Kostenwahrheit und -transparenz dienen. Durch die inneren Verrechnungen wird das Gesamtvolumen des Haushaltes erhöht. Auf das Jahresergebnis (Gewinn oder Verlust) haben die „Inneren Verrechnungen“ keinen Einfluss. Die Summe der Erlöse entspricht dabei der Summe der Aufwendungen. Die inneren Verrechnungen können somit keine „Quelle“ für Deckungs- oder Konsolidierungsbeiträge sein.

#### **4.1.10 Jahresabschluss**

Mit dem *Jahresabschluss* wird eine Geschäftsperiode (i. d. R. ein Geschäfts-/Haushaltsjahr) abgeschlossen. Das Handelsgesetzbuch (HGB) schreibt gemäß § 242 pflichtig einen Jahresabschluss vor. Der Jahresabschluss ist der rechnerische Abschluss eines kaufmännischen Geschäftsjahres. Er stellt die finanzielle Lage und den Unternehmenserfolg fest. Der Jahresabschluss beinhaltet zudem den Abschluss der Buchhaltung, die Zusammenstellung von Dokumenten zur Rechnungslegung und das Ergebnis der Rechnungsprüfung. Er stellt damit die Grundlage für zukünftige Planungen und Entscheidungen dar. Zudem kann sich die Öffentlichkeit Einsicht in die finanzielle Lage des Unternehmens verschaffen. Mit dem Jahresabschluss wird zudem die Besteuerung eines Unternehmens bemessen. Aus dem Jahresabschluss lassen sich also Informationen zur wirtschaftlichen Lage eines Unternehmens ableiten.

##### **4.1.10.1 Bestandteile des Jahresabschlusses**

Nach § 242 HGB besteht ein Jahresabschluss aus

- der Bilanz und
- der Gewinn- und Verlustrechnung (Ergebnisrechnung).

Gegebenenfalls wird der Jahresabschluss ergänzt um einen Lagebericht. Kleine Gewerbetreibende und Freiberufler sind jedoch nicht zur Aufstellung eines Jahresabschlusses verpflichtet, soweit der Umsatz 600.000 Euro nicht übersteigt und der Jahresüberschuss nicht über 60.000 Euro liegt (vgl. § 241a HGB). Kleine Gewerbetreibende und Freiberufler erstellen stattdessen eine Einnahmenüberschussrechnung.

##### **4.1.10.2 Funktionen des Jahresabschlusses**

Der Jahresabschluss hat zwei Grundfunktionen: Er informiert zum einen über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens und stellt zum zweiten die Bemes-

sungsgrundlage für die Verteilung des Ergebnisses auf.

Weitere Funktionen sind:

1. Informationsfunktion: Die Dokumentation der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zum Bilanzstichtag ist dabei Basis für Planungen und künftige Entscheidungen des Unternehmens, der Anteilseigner und beteiligter Dritter. Das Ergebnis des Jahresabschlusses wird im Regelfall von Banken, Geschäftspartnern und anderen Gläubigern als Kriterium für Kreditvergabe und Warenlieferungen bzw. das Erbringen von Dienstleistungen herangezogen.
2. Zahlungsbemessungsfunktion: Der Jahresabschluss ist auch Grundlage für die Besteuerung des Unternehmens und für die Ermittlung von erfolgsabhängigen Auszahlungen wie Dividenden und Erfolgsbeteiligungen (= Ausschüttungsbemessungsfunktion).
3. Dokumentationsfunktion: Durch den Jahresabschluss erfolgen der Nachweis der in der Buchführung aufgezeigten Geschäftsvorfälle und die Erfassung der finanz- und leistungswirtschaftlichen Sachverhalte.

Die handelsrechtlichen Grundlagen für die Aufstellung des Jahresabschlusses sind im Wesentlichen im Handelsgesetzbuch enthalten (vgl. Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung). Große und mittelgroße Kapitalgesellschaften müssen den Jahresabschluss in den ersten drei Monaten, kleine Kapitalgesellschaften in den ersten sechs Monaten des neuen Jahres aufstellen (vgl. § 264 HGB). Für Nicht-Kapitalgesellschaften (z. B. Einzelunternehmen) wird der Zeitraum auf bis zu neun Monate und bei unvorhergesehenen Ereignissen bis zu zwölf Monate verlängert.

#### ***4.1.10.3 Offenlegung der Jahresabschlüsse***

Der Jahresabschluss bestimmter Unternehmen, insbesondere von größeren Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige (Versicherungen, Kreditinstitute) oder Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand, muss von unabhängigen Dritten geprüft und anschließend im Handelsregister sowie im Bundesanzeiger veröffentlicht werden (so genannte Offenlegung). Kommunale Unternehmen unterliegen grundsätzlich dieser Offenlegungspflicht. Art und Umfang der Prüfungs- und Veröffentlichungspflichten ist bei Kapitalgesellschaften von der Größe abhängig.

Aktiengesellschaften veröffentlichen die offiziellen Bestandteile in der Regel zusammen mit ergänzenden Informationen für die Anteilseigner im Rahmen eines Geschäftsberichtes.

Wie der verbliebene Gewinn oder Verlust letztendlich unter den Unternehmens-eignern verteilt wird, hängt von der Rechtsform des Unternehmens ab. Neben vertraglichen Regelungen sind gesetzliche Vorschriften, zum Beispiel zur Haftung einzelner Gesellschafter in der OHG und der KG, zur Einstellung von Rücklagen sowie die Notwendigkeit zur Bildung von Gewinn- und Verlustvorträgen zu beachten. Beschlüsse über die Ergebnisverwendung sind pflichtiger Teil der Offenlegungspflichten.

#### **4.1.11 Lagebericht**

Die im Lagebericht enthaltenen Informationen sollen die Angaben des Jahresabschlusses ergänzen. Im Lagebericht ist ein genaues Bild der aktuellen Lage des Unternehmens enthalten. Der Lagebericht ist bei mittelgroßen und großen Kapitalgesellschaften neben dem Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang Bestandteil der Berichtspflichten auf Grundlage des Handelsgesetzbuches (HGB).

Der Bericht soll die derzeitige und zukünftige Situation des Unternehmens hinsichtlich der Chancen und Risiken darstellen. Es muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt werden (vgl. § 289 HGB).

##### *Gliederung des Lageberichts*

Der Lagebericht sollte wie folgt gegliedert sein:

- Geschäfts- und Rahmenbedingungen (Chancen und Unternehmensrisiken),
- Ertragslage,
- Vermögenslage,
- Finanzlage,
- Kosten- und Liquiditätssituation,
- Marktsituation,
- nicht finanzielle Leistungsindikatoren wie z. B. Mitarbeiterqualifikation, Qualitäts- und Umweltmanagement, Nachhaltigkeitsanalyse.

#### **4.1.12 Transparenzgebot und kommunale Informationsrechte der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in privatrechtlicher Organisationsform - Informationsanspruch der Öffentlichkeit gegenüber kommunalen Unternehmen**

Der Bundesgerichtshof (BGH) bestätigt die Auskunftspflicht kommunaler Unternehmen (Urteil 16. März 2017, AZ: 1 ZR 13/16). Wie weit reicht das Auskunftsrecht von Journalisten? Der BGH hat festgestellt, dass auch privatrechtliche Unternehmen Einsicht in Interna geben müssen, wenn sie mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Die Begründung: Diese sind Behörden im Sinne des Landespresserechts. Auch private Unternehmen, die im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sind und deren Anteile sich mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, sind dazu verpflichtet, der Presse Auskunft zu erteilen. Das hat der Bundesgerichtshof jetzt entschieden.

Im konkreten Fall ging es um den Investigativ-Journalisten David Schraven, der von der Gelsenwasser AG wissen wollte, ob das Versorgungsunternehmen in den Jahren 2010 und 2013 Wahlkampfblogs der SPD mitfinanziert hat. Unter Berufung auf das Pressegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen hatte Schraven um Einsicht in interne Informationen des Unternehmens gebeten. Gelsenwasser verweigerte jedoch die Auskunft und berief sich dabei unter anderem darauf, dass man schließlich keine Behörde, sondern eine Aktiengesellschaft sei. Schraven erhob daraufhin Klage vor dem Landgericht Essen. Dieses wies die Klage jedoch zurück. Gegen diese Entscheidung legte der Journalist Berufung ein und bekam im Dezember 2015 vor dem Oberlandesgericht (OLG) Hamm Recht. Die Begründung: Dem Landespressegesetz liege ein eigenständiger Behördenbegriff zugrunde, dem auch private Unternehmen unterliegen, die von kommunalen Aktionären beherrscht werden und von diesen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden.

Diese Auffassung wurde vom BGH bestätigt. Die Richter stellten klar: Sobald sich mehr als die Hälfte der Anteile eines privatrechtlich organisierten Unternehmens im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, besteht eine Auskunftspflicht der Presse. In ihrer Entscheidung wiesen die Richter zugleich darauf hin, dass dem von Schraven verfolgten Informationsinteresse ein höheres Gewicht zukomme als dem Interesse der Gelsenwasser AG an der Geheimhaltung interner Geschäftsvorgänge. Der Journalist habe versucht, Licht ins Dunkel der Ver-

wendung öffentlicher Mittel und der möglichen politischen Aktivitäten eines kommunal beherrschten Unternehmens zu bringen. Insofern habe ein „gewichtiges öffentliches Informationsinteresse“ vorgelegen. Dieses gelte jedoch im konkreten Fall nur für die Zeit von 2009 bis 2013 und nicht für die Zeit davor, stellten die Richter klar.

Die Gelsenwasser AG gehört zu 92,9 Prozent der Wasser und Gas Westfalen GmbH. An dieser wiederum halten die Stadtwerke Bochum und die Stadtwerke Dortmund jeweils 50 Prozent. Die verbleibenden 7,1 Prozent befinden sich im Streubesitz. Die Gelsenwasser AG ist an den Börsen Frankfurt, Düsseldorf und Berlin notiert.

(Quelle: Deutscher Nachhaltigkeitskodex/DNK, 16.03.2017)

Wenn die Auskunftspflicht und Informationspflichten gegenüber der Presse bestehen, dann erst recht gegenüber der Öffentlichkeit und den kommunalen Gremien. Der Informationsanspruch der Öffentlichkeit ergibt sich u. a. aus den Transparenzgesetzen der Länder. Der Hessische Landtag hat mit Wirkung zum 25. Mai 2018 nach dem Leitbild: „*Eine transparente Verwaltung ist die Grundlage für die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger*“ das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) in Kraft gesetzt.

**Die Bürgerinnen und Bürger haben damit, unabhängig von der eigenen individuellen Betroffenheit, einen Anspruch auf Zugang zu den bei den Landesbehörden vorhandenen amtlichen Informationen erhalten und können unmittelbar Einblick in Vorgänge der öffentlichen Verwaltung nehmen.** Damit bei entsprechenden Anträgen auf Informationszugang der Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährleistet bleibt, wurden Datenschutz und die Informationsfreiheit zusammen in einem Gesetz geregelt.

*Im Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz werden erstmals Regelungen für ein Recht auf Informationszugang gegenüber den öffentlichen Stellen in Hessen geschaffen. Entscheidungen der Verwaltung werden damit nachvollziehbar, deren Akzeptanz wird erhöht. Die Schaffung eines Anspruchs auf Informationszugang hat so eine wichtige demokratische und rechtsstaatliche Funktion, denn der freie Zugang zu bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen ist wesentlicher Bestandteil öffentlicher Partizipation und der*

*Kontrolle staatlichen Handelns. Er fördert die demokratische Meinungs- und Willensbildung. Der effektive Schutz personenbezogener Daten bleibt dabei gewährleistet, entgegenstehende berechnigte öffentliche und private Interessen werden angemessen berücksichtigt.*

*(vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. Dezember 2017 = LT-DS. 19/5728 S. 97)*

Wegen der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hat der Landtag das Informationsfreiheitsgesetz nicht auf die Gemeinden und Landkreise unmittelbar zur Anwendung gebracht.

**Für die Kommunen gilt das Gesetz vielmehr nur dann, wenn sie es freiwillig durch Satzung so bestimmen (vgl. § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG, sog. Opt-In-Regelung). Einige Kommunen haben bereits derartige Satzungen erlassen, so die Stadt Kassel (vgl. 48. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und Zweiter Bericht zur Informationsfreiheit, LT-DS. 20/2607, S. 307).** Diese Satzungsbezugnis schließt das Recht ein, eine Regelung über die Kostenerstattung für die Einräumung des Informationszugangs zu treffen (vgl. LT-DS. 19/5728 S. 2). Einige Gemeinden und Landkreise hatten auch schon vor dem Inkrafttreten des HDSIG aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts für die bei ihnen vorhandenen amtlichen Informationen Informationsfreiheitsatzungen beschlossen (z. B. Frankfurt am Main: „Die Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungsbereichs“ trat bereits am 1. Mai 2012 in Kraft, wegen einer Befristungsklausel galt diese aber auch nur zwei Jahre). Der Gesetzgeber wollte mit der neuen Optionsmöglichkeit nach § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG bereits bestehende kommunale Informationsfreiheitsatzungen „älteren Typs“ nicht automatisch verdrängen (vgl. LT-DS. 19/5728 S. 97). Jedoch bestehen bei älteren Satzungen insbesondere wegen datenschutzrechtlicher Anforderungen Anpassungsbedarfe. Haben die Kommunen derartige Informationsfreiheitsatzungen erlassen, gelten diese auch für kommunale Unternehmen, soweit sie von der Kommune beherrscht werden (alle Beteiligungen über 50 Prozent oder bei weniger als 50 Prozent, wenn Kommunen durch Gesellschaftsvertrag/Satzung Mehrheitsrechte haben).

Das individuelle Informationsrecht des einzelnen Gemeindevertreters wird aus der allgemeinen Mandatsstellung begründet (vgl. Urteil ThürOVG vom 14.11. 2013, AZ 899/11 und 900/11). Der einzelne Gemeindevertreter kann sein

Mandat nur wahrnehmen, wenn er hierzu alle erforderlichen Informationen erhält. Was dabei erforderlich ist, entscheidet der einzelne Gemeindevertreter selbst. Jeder einzelne Gemeindevertreter hat einen Informationsanspruch, unabhängig von einer gesetzlichen Regelung. Ohne Information kann der einzelne Gemeindevertreter überhaupt nicht sein Mandat wahrnehmen. Und da nur die Verwaltung über derartige Informationen verfügt, muss jeder Gemeindevertreter hierzu Zugang haben (gilt analog für das Kreistagsmitglied).

## 4.2 Arbeit in kommunalen Aufsichtsräten

### 4.2.1 Konkurrenz zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht

Nachfolgend soll die Konkurrenz zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht lediglich bezüglich der Arbeit der Aufsichtsräte dargestellt werden. Jedes privatwirtschaftliche Handeln zielt auf Gewinnerzielung und Gewinnoptimierung. Demgegenüber will kommunales Handeln durch die Erfüllung selbstgestellter Aufgaben das Gemeinwohl sichern bzw. fördern. Privatrecht und Kommunalrecht stehen hier also in Konkurrenz zueinander.

Nach Artikel 31 Grundgesetz (GG) kann das Gesellschaftsrecht als Bundesrecht das Kommunalrecht, das bekanntlich Landesrecht ist, brechen. Gerade weil die Kommune nicht gezwungen ist, sich in gesellschaftsrechtlicher Form (GmbH, AG) zu betätigen, sondern hier nur ein Wahlrecht (Ermessen) hat, erscheint es grundsätzlich angemessen, der Kommune keine Sonderstellung einzuräumen. Die Kommunalverfassungen der Länder beinhalten aber Regelungen, die durchaus eine derartige Sonderstellung kommunaler Unternehmen in privatrechtlicher Form erzeugen. Dazu gehören die Sicherung eines angemessenen Einflusses im Aufsichtsrat bzw. einem entsprechenden Überwachungsorgan und Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmen unter Verweis auf das Haushaltsgrundsätzegesetz/HGrG). Wichtig ist hierbei vor allem: Die Kommunen werden von ihren öffentlich-rechtlichen Bindungen nicht frei, wenn sie diese privatwirtschaftlich wahrnehmen. **Es gilt der Grundsatz: keine Flucht ins Privatrecht, um so öffentlich-rechtliche Vorgaben zu umgehen.**

Soll also eine kommunale Aufgabe privatwirtschaftlich wahrgenommen werden, so ist die Kommune nach den Vorschriften der jeweiligen Kommunal-

bzw. Gemeindeordnung verpflichtet, in dem durch das Privatrecht zulässigen Rahmen Sorge für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu treffen (vgl. u. a. BVerfG, Beschluss vom 16.05.1989 in NJW 90, S. 1783). Bei Kapitalgesellschaften kann die Kommune mögliche Kollisionen zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht durch eine **präzise Gestaltung der Gesellschaftssatzung (Gesellschaftsvertrag)** vermeiden. Durch einen so genannten **beherrschenden Gesellschaftsvertrag** kann sich die Kommune bei einer GmbH auch hinsichtlich der Zuständigkeiten der Gesellschafterversammlung, des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung erheblichen Einfluss sichern.

Die Kommunen können auch **konzernrechtliche Beherrschungsverträge** abschließen, die eine direkte Weisungsbefugnis gegenüber dem Vorstand der AG begründen. In einem solchen Fall erübrigt sich eine diesbezügliche Einflussnahme auf den Aufsichtsrat. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang jedoch Haftungsfragen der Kommune. Die in den Kommunalverfassungen der Länder formulierten Haftungsbegrenzungen für die Kommunen dürfen durch gesellschaftsrechtliche Verträge nicht unterlaufen werden.

#### **Weitere Bereiche der Konkurrenz zwischen Gesellschaftsrecht und Kommunalrecht sind:**

- *Die Mitwirkung der Kommune bei der Wahl (Entsendung) und Abwahl (Abberufung) zum Aufsichtsratsmitglied unter Beachtung der Bestimmungen der persönlichen Beteiligung.* Die eigene Mitwirkung bei der Wahl wird als zulässig angesehen; bei der Abwahl wird diese persönliche Mitwirkung verneint.
- *Die persönliche Beteiligung oder „Befangenheit“ kommunaler Aufsichtsratsmitglieder nach den Bestimmungen zur persönlichen Beteiligung in den Kommunalverfassungen.* Die Befangenheit ist kommunalrechtlich und gesellschaftsrechtlich unterschiedlich geregelt. Das wird insbesondere dann zum Problem, wenn ein Aufsichtsratsmitglied zugleich Gemeinderat/Stadtrat oder Kreistagsmitglied ist. Die persönliche Beteiligung an sich stellt keinen Verstoß gegen die gesellschaftsrechtliche Treuepflicht dar. Jedoch ist nach kommunalrechtlichen Bestimmungen diese Beteiligung davon abhängig, ob das Aufsichtsratsmitglied die Gesellschaft vertritt, was nach den gesellschaftsrechtlichen Regelungen für das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Vorstand (den Geschäftsführern) als gegeben

anzusehen ist. In den meisten Bundesländern ist die „Befangenheit“ dann nicht gegeben, wenn der Betroffene dem Aufsichtsrat auf Vorschlag der Kommune angehört oder von dieser entsandt wurde.

- Darüber hinaus ist in den meisten Bundesländern geregelt, dass dem Aufsichtsratsmitglied durch Ratsbeschluss Weisungen erteilt werden können. Auch hier stellt sich die Frage der persönlichen Beteiligung. In der Tendenz wird hier die persönliche Beteiligung anerkannt.

In den Kommunalverfassungen gibt es Regelungen zum Weisungsrecht: Beispielsweise ist die Zustimmung der kommunalen Vertreter zur Aufnahme von Krediten durch die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde an eine vorherige Genehmigung des Gemeinderats gebunden, es sei denn, die Kredite sind im Wirtschaftsplan dieses Unternehmens enthalten und der Wirtschaftsplan war als Anlage dem Haushaltsplan beigelegt. Gleiches gilt für die Beteiligung dieses Unternehmens an anderen Unternehmen. Die Beschlüsse des Gemeinderats bedürfen dabei zusätzlich der Genehmigung. Hier kann es zu einem weiten „Konfliktpotential“ zwischen Gesellschaftsrecht und Kommunalverfassungsrecht kommen. Diese gesetzliche Vorgabe darf jedoch nicht zum Anlass genommen werden, zu versuchen, direkt in der Gesellschaft mitzubestimmen (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 28.10.1983, Zeitschrift „Gemeindehaushalt“ 83, S. 286ff.).

Grundsätzlich gilt, dass für den Fall der Weisung die Aufsichtsratsmitglieder von möglichen Haftungsansprüchen freigestellt sind. Zu verweisen ist auch auf Probleme der Beendigung der Mitgliedschaft kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten (siehe Punkt „Beendigung der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat“).

### **Zusammenfassend ist festzustellen:**

Bundesrecht hat Vorrang vor Landesrecht. Durch landesrechtliche Regelungen in den Kommunalverfassungen wird versucht, auch bei privatrechtlichen Organisationsformen ein Mindestmaß an kommunalpolitischer und demokratischer Steuerung und Kontrolle zu sichern.

**Dort, wo es nicht gelingt, diese landesrechtlichen Regelungen voll zur Wirkung zu bringen, muss die Kommune gegebenenfalls in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform wechseln.**

## 4.2.2 Vertretung der Kommunen in den Organen der Gesellschaft

Eine weitere Form der Einflussnahme findet durch die Vertretung der Kommune in den Organen der Gesellschaft statt. Hauptbeschlussorgan einer Kapitalgesellschaft ist die Haupt-, Gesellschafts- oder Generalversammlung. Sie tagt in der Regel nur ein- bis zweimal jährlich. Gesetzlicher Vertreter der Kommune in diesem Hauptbeschlussorgan ist von Amts wegen der Bürgermeister, Oberbürgermeister bzw. Landrat.

Diese Vertretungsaufgabe gehört jedoch nicht zu den laufenden Angelegenheiten der Verwaltung, die der Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Landrat in eigener Zuständigkeit erledigen könnte. Vielmehr bleibt hier der Gemeinderat, Stadtrat oder Kreistag zuständig, d. h. der Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Landrat muss sich für die Beschlüsse im Hauptbeschlussorgan des Unternehmens vorher im Rat bzw. Kreistag ein Beschlussvotum holen (imperatives Mandat). An diese Beschlussvorgaben des Rats/Kreistages ist der Bürgermeister/Oberbürgermeister/Landrat im Hauptbeschlussorgan des Unternehmens gebunden.

Da das Hauptbeschlussorgan nicht ständig tagt, wird als weiteres Kontrollorgan entweder durch Gesetz (AktG und GenG) oder durch Vertrag (GmbHG) der Aufsichtsrat eingeschaltet. Hier werden Überwachungs- und Kontrollfunktionen wahrgenommen, die sich der Gemeinderat/Kreistag, vor allem aber auch Ausschüsse und Fraktionen, auf Gemeinde- bzw. Landkreisebene teilen.

Mit der Einflussnahme der Kommune auf die Vertreter der Kommune in einem Aufsichtsrat können aber auch Probleme für die betreffenden Kommunalvertreter entstehen.

Der Konflikt zwischen Gewinnerzielung und -optimierung als Zweck der Gesellschaft, der sie als Aufsichtsratsmitglied persönlich verpflichtet sind, und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in ihrer Funktion als Bürgermeister bzw. Landrat, Verwaltungsbeamter oder Ratsmitglied/Kreistagsmitglied kann hier offen oder verdeckt auftreten. Man spricht hier von der sogenannten „doppelten Doppelstellung“ kommunaler Vertreter im Aufsichtsrat von Gesellschaften.

### **4.2.3 Rechtsgrundlagen für die Arbeit von Aufsichtsräten**

Paragraph 52 Abs. 1 GmbHG verweist für den Aufsichtsrat der GmbH auf das Recht der AG. Das Recht der AG gilt zum Teil als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch ohne diesen Verweis für den Aufsichtsrat der GmbH. Wichtig dabei ist, dass sich nicht nur die Arbeit, sondern auch die Rechte und Pflichten von Aufsichtsräten einer AG in zahlreichen Punkten von den Aufgaben, Rechten und Pflichten der Aufsichtsräte einer GmbH unterscheiden. Die betreffenden Unterschiede können nur erfasst werden, wenn man sich mit der Stellung des Aufsichtsrats einer AG beschäftigt.

### **4.2.4 Der Aufsichtsrat einer AG**

Die Kontroll- und Steuerorgane einer AG sind:

- Der Vorstand, der unabhängig und grundsätzlich weisungsfrei ist,
- der Aufsichtsrat, zu dessen Pflichten die Überwachung des Vorstands, die Bestellung der Vorstandsmitglieder und die Feststellung des Jahresabschlusses zählen und
- die Hauptversammlung, der als oberstem Organ Grundlageneinscheidungen (z. B. Satzungsänderungen) obliegen und die im Ausnahmefall auch den Jahresabschluss feststellt.

#### ***4.2.4.1 Mitgliedschaft im Aufsichtsrat***

Jede natürliche Person kann Mitglied im Aufsichtsrat einer AG werden (§ 100 Abs. 1 AktG), wobei die Aufgaben und damit die Rechte und Pflichten grundsätzlich dem gesamten Aufsichtsrat obliegen. Die Folgen von Pflichtverletzungen (z. B. Haftung, Abberufung, Strafrecht) betreffen jedoch das einzelne Aufsichtsratsmitglied. Die Arbeit als Aufsichtsratsmitglied ist in der Regel ehrenamtlich.

Das Aufsichtsratsmitglied erhält für seine Tätigkeit allerdings eine Vergütung. Dabei ist im Regelfall die Zahlung von Sitzungsgeld und einer Aufwandsentschädigung möglich. Nach § 100 Abs. 2 Punkt 1 AktG kann jede natürliche Person maximal zehn Aufsichtsratsmandate wahrnehmen. (Im GmbHG findet sich keine derartige Begrenzung.) Durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. Teil I, Nr. 24 S. 786ff.) wurde zusätzlich geregelt, dass der Vorsitz bei der Berechnung der Auf-

sichtsratsmitgliedschaften doppelt zählt. Ein Vorstandsmitglied kann nach § 105 Abs. 1 AktG nicht gleichzeitig Aufsichtsratsmitglied werden. Der Vertreter der Kommune in der Hauptversammlung (meist der Bürgermeister, Oberbürgermeister bzw. Landrat) kann aber die Kommune gleichzeitig im Aufsichtsrat vertreten. Eine solche Verfahrensweise ist zwar nicht zu empfehlen, leider aber oftmals kommunale Realität.

Eine Kommune selbst kann als juristische Person nicht Mitglied des Aufsichtsrats sein. Die Gemeinde als juristische Person ist jedoch in der Hauptversammlung Aktionär. Die dorthin entsandten kommunalen Vertreter sind echte Vertreter der Kommune, d. h. sie stimmen im Namen der Kommune ab und unterliegen der Weisung der Kommune. Im Gegensatz dazu ist das gewählte oder entsendete kommunale Aufsichtsratsmitglied nicht Vertreter der Kommune im eigentlichen Sinne, sondern **höchstpersönliches Mitglied im Aufsichtsrat** (vgl. u. a. OVG Münster, Urteil vom 28.10.1983 in „Gemeindehaushalt“ 83, S. 287ff.). Somit stimmt der kommunale Vertreter im Aufsichtsrat nicht im Namen der Kommune, sondern in seinem eigenen Namen ab. Schon aus dieser Rechtsituation wird deutlich, dass eine Weisung der Kommune (z. B. durch Beschluss der Vertretung) an den kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat als nicht ganz unproblematisch anzusehen ist. **In den Kommunalverfassungen gibt es deshalb im begrenzten Umfang ein solches Weisungsrecht bei gleichzeitigem Haftungsausschluss.**

Der Aufsichtsrat besteht aus mindestens drei Mitgliedern (§ 95 AktG). Wird in der Satzung eine höhere Zahl festgesetzt, muss diese immer durch drei teilbar sein. Der Aufsichtsrat ist immer beschlussfähig, wenn mindestens 50 Prozent seiner Mitglieder anwesend sind. Abweichende Festlegungen hiervon können in der Satzung getroffen werden.

Zu Beginn einer Tätigkeit als Aufsichtsrat sollte man sich mit folgenden Punkten vertraut machen:

- Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen,
- Branchensituation und -entwicklung,
- Organisation und Führungsstruktur des Unternehmens,
- Geschäftsaktivitäten des Unternehmens,
- Finanzielle Lage und Leistungskraft des Unternehmens.

Das Aufsichtsratsmitglied muss die kritischen Erfolgs- und Risikofaktoren des

Unternehmens erkennen und in ihren wesentlichen Zusammenhängen und Veränderungen zutreffend beurteilen können.

#### ***4.2.4.2 Kommunales Vorschlagsrecht für die Wahl oder Entsendung von Mitgliedern in den Aufsichtsrat***

Die Mitglieder eines Aufsichtsrats werden nach § 101 Abs. 1 AktG von der Hauptversammlung gewählt, wobei der Kommune ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden kann. Gemäß § 101 Abs. 2 AktG kann dieses Vorschlagsrecht in der Satzung der AG auch für bestimmte Aktionäre festgeschrieben werden. Das kommunale Vorschlagsrecht wird u. a. damit begründet, dass sich die Kommunen hierdurch den notwendigen Einfluss sichern müssen, um ihren öffentlich-rechtlichen Pflichten nachkommen zu können. Bei der praktischen Umsetzung des kommunalen Vorschlagsrechts sind die kommunalrechtlichen Bestimmungen für die Entsendung/Berufung der kommunalen Vertreter in einen Aufsichtsrat zu berücksichtigen. Die kommunalen Mitglieder im Aufsichtsrat werden in der Regel durch den Gemeinderat/Kreistag gewählt, wobei hier konkrete Festlegungen in der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung getroffen werden sollten.

Die weitere Verfahrensweise ist im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung zu regeln. Dabei ist es möglich, dass die durch den Gemeinderat/Kreistag gewählten kommunalen Vertreter der Hauptversammlung zur Wahl vorgeschlagen, oder diese kommunalen Vertreter von der Gemeinde in den Aufsichtsrat direkt entsandt werden. Letzteres ist zu empfehlen, weil im ersten Fall eine Ablehnung der kommunalen Vertreter durch die Hauptversammlung möglich ist. Eine derartige Ablehnung führt zwangsläufig zu Konflikten zwischen dem Gemeinderat bzw. Kreistag und der Hauptversammlung.

Mitglieder des Aufsichtsrats können aus Sicht der Kommunen Ratsmitglieder (Kreistagsmitglieder), Vertreter der Verwaltung oder sonstige vom Rat (Kreistag) bestellte dritte Vertreter sein. Diese „Vertreter“ der Kommune im Aufsichtsrat haben primär nicht die Rechte der Kommune als Gesellschafter wahrzunehmen, sondern die Belange des Unternehmens (vgl. §§ 93, 116 AktG). In der Regel sind im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung Festlegungen zur Entsendung der Vertreter des Gesellschafters „Kommune“ enthalten.

Nach den Bestimmungen in den Kommunalverfassungen vertreten der Bürgermeister bzw. der Landrat die Kommune nach außen. Das bedeutet jedoch nicht,

dass der Bürgermeister bzw. Landrat auch zwingend im Aufsichtsrat vertreten sein müssen, da, wie oben angedeutet, die Funktion eines Aufsichtsratsmitglieds ein persönliches Amt ist. In den Kommunalverfassungen findet sich der Verweis darauf, dass die Mitglieder im Aufsichtsrat vom Rat zu wählen (zu bestellen) sind. Diese Wahl kann weder auf einen beratenden Ausschuss noch auf den Bürgermeister bzw. Landrat übertragen werden, sondern obliegt ausschließlich dem Gemeinderat bzw. Kreistag. Bereits daraus ergibt sich, dass der Bürgermeister bzw. Landrat die Gemeinde bzw. den Landkreis nicht grundsätzlich im Aufsichtsrat vertritt.

In den Kommunalverfassungen finden sich keine Verweise darauf, wer als Mitglied in einen Aufsichtsrat gewählt werden kann. Somit wäre die Wahl (Entsendung) jeder natürlichen Person in den Aufsichtsrat möglich (Ratsmitglieder, Bürgermeister, Vertreter der Verwaltung, sonstige vom Rat bestellte dritte Vertreter). Im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung kann festgeschrieben werden, dass anstelle des Bürgermeisters bzw. Landrats weitere Mitglieder des Gemeinderats bzw. Kreistages in den Aufsichtsrat entsendet werden. Mit der gesetzlichen Zulassung dieses Entsendungsrechts sowie des Rechts auf jederzeitige Abberufung der entsandten kommunalen Aufsichtsratsmitglieder (vgl. § 103 Abs. 2 AktG) hat der Gesetzgeber anerkannt, dass auch im Aufsichtsrat die Möglichkeit der Berücksichtigung von Sonderinteressen einzelner Gesellschafter gegeben sein muss.

Eine gesetzliche Vorgabe zum Verfahren für die Wahl (Bestellung) der Aufsichtsratsmitglieder durch den Gemeinderat (Kreistag) gibt es nicht. Insofern sind sowohl die Mehrheitswahl als auch die Verhältniswahl möglich. Im Interesse der kleineren Fraktionen ist die Verhältniswahl der Mehrheitswahl vorzuziehen. Durch die Verhältniswahl können auch Vertreter kleiner Fraktionen, Parteien und Wählergruppen in den Aufsichtsrat gewählt (bestellt) werden. Optimal wäre es, wenn die Entsendung der kommunalen Aufsichtsräte nach den Grundsätzen der Ausschussbesetzung erfolgen würde. Das muss die Kommune jedoch im Rahmen ihres Organisationsrechtes selbstbestimmt entscheiden. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Anwendung des Ausschussbesetzungsverfahrens auf die Entsendung kommunaler Aufsichtsräte gibt es (leider) nicht.

In einigen Kommunalverfassungen werden die gesetzlichen Bestimmungen für die Ausschussbesetzungen auch für die Besetzung sonstiger Gremien zur An-

wendung gebracht. Abschließend ist aber nicht entschieden, ob unter „sonstigen Gremien“ auch Aufsichtsräte erfasst sind. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang auf das Problem des Weisungsrechts durch den Rat an Aufsichtsratsmitglieder hingewiesen. Dieses Weisungsrecht erfolgt durch Mehrheitsbeschluss des Rats und dürfte somit auch für die Vertreter kleinerer Fraktionen im Aufsichtsrat gelten, obwohl damit der politische Wille kleinerer Fraktionen unberücksichtigt bleibt. Ein Verstoß gegen Minderheitenrechte wird darin nicht gesehen. Die Minderheitenrechte werden bei dieser Gesetzesauslegung durch das sogenannte Teilnahmerecht gewahrt.

#### ***4.2.4.3 Weisungsrecht der Kommune an ihre Vertreter im Aufsichtsrat***

Im Mittelpunkt der Erörterungen über Rechte und Pflichten von kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern in der kommunalrechtlichen Literatur steht das kommunale Weisungsrecht in Abgrenzung zum Gesellschaftsinteresse. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Konkurrenz zwischen Verschwiegenheitspflicht und Unterrichts- bzw. Berichtspflicht.

In den Bundesländern ist das Weisungsrecht unterschiedlich geregelt. So gibt es in den meisten, jedoch nicht in allen Bundesländern eine sogenannte Weisungsgebundenheit. Diese gilt aber nur, wenn sie dem Gesellschaftsrecht nicht entgegensteht. In der Literatur wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass dieses Weisungsrecht nur für die kommunalen Vertreter in der Hauptversammlung bzw. der Gesellschafterversammlung gilt. Von Brisanz ist die Frage insbesondere dann, wenn eine Weisung durch Beschluss des Rats mit den Interessen der Gesellschaft kollidiert. Die besondere unternehmensrechtliche Pflichtenstellung der Aufsichtsratsmitglieder steht im Spannungsfeld mit dem Weisungsrecht der entsendenden Kommune. Wenn bei unterschiedlichen Interessen Konflikte auftreten, besteht im Ergebnis weder für die Kommune noch für die Kommunalaufsichts- und die Prüfungsbehörden eine rechtliche Möglichkeit, eine Korrektur derartiger Entscheidungen durchzusetzen. Der Kommune verbleibt regelmäßig lediglich das Recht, jederzeit die Abberufung ihrer Vertreter aus den Unternehmensgremien verlangen zu können, wenn diese ihren Weisungen zuwidergehandelt haben.

Das Weisungsrecht der Kommune an ihre Vertreter im Aufsichtsrat gilt nur für das sogenannte Innenverhältnis der Kommune. Die bestellten Vertreter bleiben also dem Rat oder Kreistag gegenüber für ihr Verhalten im Aufsichtsrat ver-

antwortlich. Andererseits hat ein Handeln entgegen den Beschlüssen oder Weisungen des Rats oder Kreistages keinen Einfluss auf die Rechtswirksamkeit der Beschlüsse des Aufsichtsrats.

Handeln die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder auf Weisung des Rats oder Kreistages und entsteht hierdurch der Gesellschaft ein Schaden, dann muss die Kommune hierfür nach § 117 Abs. 2 AktG Schadensersatz leisten. Gegenüber der Kommune hat das entsendete Aufsichtsratsmitglied einen Freistellungsanspruch, d. h. wird ein kommunales Aufsichtsratsmitglied von der Gesellschaft für einen Schaden haftbar gemacht, der dadurch entstanden ist, dass das betroffene Aufsichtsratsmitglied auf Weisung gehandelt hat, so muss die Gemeinde (der Kreis) dem Aufsichtsratsmitglied den Schaden ersetzen.

#### ***4.2.4.4 Berichtspflichten von Aufsichtsratsmitgliedern einer Gebietskörperschaft***

Im Zusammenhang mit dem kommunalen Vorschlags- und Entsendungsrecht für Aufsichtsratsmitglieder stellt sich auch die Frage der Zulässigkeit der Berichtspflichten von Aufsichtsratsmitgliedern einer Gebietskörperschaft (siehe auch Punkt „Verschwiegenheitspflicht“). Die Zulässigkeit der Berichtspflichten von Aufsichtsratsmitgliedern einer Gebietskörperschaft nach § 394 AktG ist in der Rechtsprechung und Literatur umstritten. In der Tendenz wird zu diesem Problemkreis Folgendes dargestellt: Aufsichtsräte einer AG sind bei ihrer Betätigung primär dem Wohl der Gesellschaft verpflichtet (sogenannte „gesellschaftliche Treuepflicht“). Demnach kann man hier davon ausgehen, dass bei einer AG das Gesellschaftsrecht gegenüber dem Kommunalrecht Vorrang hat. Eine Folge dieser Rechtsposition ist die grundsätzliche Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsräten gegenüber Dritten. Andererseits ist unstrittig, dass von der Kommune entsandte Mitglieder des Aufsichtsrats nur Vertreter der Kommune sind. Demzufolge sind sie gegenüber den Organen der Kommune (Gemeinderat, Kreistag) berichtspflichtig (gegebenenfalls unter Anwendung der kommunalen Verschwiegenheitsbestimmungen).

Die Regelung des § 394 AktG löst diesen Interessenskonflikt zwischen Kommunal- und Gesellschaftsrecht dadurch, dass die von der Kommune entsandten Aufsichtsratsmitglieder der Kommune gegenüber nicht an eine Verschwiegenheitspflicht gebunden sind, wenn sich dies aus dem Kommunalrecht ergibt. Die Rechtsauffassung, dass kommunale Vertreter in Organen kommunaler Unter-

nehmen sehr wohl gegenüber der Kommune und ihren Gremien Informationen aus dem Aufsichtsrat weiterleiten können, wird unter anderem vertreten in:

- Altmeppen, in: Roth/Altmeppen, GmbHG, 7. Aufl. 2012, § 52 Rn. 29.
- Altmeppen, Neue Juristische Wochenschrift/NJW 2003, 2561, 2566.
- Spindler, in: Münchener Kommentar zum GmbHG, 1. Aufl. 2012, § 52 Rn. 592.

#### **4.2.4.5 Beendigung der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat**

Nach dem Gesellschaftsrecht endet das Amt des Aufsichtsrats automatisch mit der Hauptversammlung, die über die Entlastung für das vierte Jahr der Amtszeit beschließt (§ 102 Abs. 1 AktG). Gewählte Aufsichtsratsmitglieder können abgewählt, entsandte Mitglieder vom Entsendenden abberufen werden (§ 103 AktG). Ist der Vertreter der Kommune auf ihren Vorschlag von der Hauptversammlung gewählt worden, kann auch nur diese ihn mit einer Dreiviertel-Mehrheit der Stimmen abberufen (§ 103 Abs. 1 AktG). Anders ist die Rechtslage für entsendete Mitglieder. Diese können nach § 103 Abs. 2 AktG jederzeit vom Entsendungsberechtigten abberufen und durch andere Aufsichtsratsmitglieder ersetzt werden.

Bei einem gewählten oder entsandten Vertreter der Kommune kann die Abberufung auch durch die AG gemäß § 103 Abs. 3 AktG, durch das Gericht auf Antrag des Aufsichtsrats oder von Aktionären, die zehn Prozent des Kapitals repräsentieren, bei Vorliegen eines wichtigen Grundes betrieben werden (vgl. OLG Hamburg, Beschluss vom 23.01.1990 in Zeitschrift für Insolvenzpraxis 90, S. 311ff.). Wann jedoch ein solcher wichtiger Grund vorliegt, ist nicht abschließend geklärt. Die Mitgliedschaft kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten endet im Regelfall mit dem Ausscheiden aus dem hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Dienst (Amt) der Kommune. Diese kommunalrechtliche Vorgabe wirkt gesellschaftsrechtlich jedoch nicht automatisch.

In der AG (ebenso in der GmbH, in der die Amtszeit nicht im Gesellschaftsvertrag begrenzt wurde) kann man diese kommunalrechtliche Bestimmung gesellschaftsrechtlich nur dann durch Abberufung erfüllen, wenn es sich um ein entsandtes Aufsichtsratsmitglied handelt. Betrifft es hingegen einen gewählten Vertreter, den die Kommune nur vorgeschlagen hat, kann lediglich ein Abwahlverfahren eingeleitet werden. Dieses aber ist von einer qualifizierten Mehrheit in der Hauptversammlung (Geschafterversammlung) abhängig.

Da der Bestellung der Aufsichtsratsmitglieder kommunalrechtlich in der Regel eine Wahl zugrunde liegt, gibt es bei der Abberufung von kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern zwei zu betrachtende Ebenen: die gesellschaftsrechtliche und die kommunalrechtliche Ebene. Auch der Abberufung liegt eine Entscheidung der Vertretung zugrunde. (In einer GmbH, in der durch Festlegung im Gesellschaftsvertrag die Amtszeit der Aufsichtsratsmitglieder in Anlehnung an die Amtszeit des Rats geregelt ist, wird die Abberufung des kommunalen Vertreters im Aufsichtsrat entbehrlich.)

Der Aufsichtsrat kann nach § 107 Abs. 3 AktG aus seiner Mitte Ausschüsse bestellen, die vor allem seine Beschlüsse vorbereiten und deren Ausführung überwachen. Diesen Ausschüssen können auch Entscheidungsbefugnisse übertragen werden, wobei allerdings das AktG bestimmte Ausnahmen vorsieht (z. B. Bestellung und Abberufung des Vorstands, Anordnung des Zustimmungsvorbehaltes).

#### ***4.2.4.6 Der Aufsichtsratsvorsitzende***

Der Aufsichtsrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und mindestens einen Vertreter (§ 107 AktG). Der Vorsitzende hat grundsätzlich die Sitzungen des Aufsichtsrats einzuberufen und die Tagesordnung nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats festzusetzen (§ 110 AktG). Er unterzeichnet die Niederschriften der Aufsichtsratssitzungen und bestätigt diese damit (§ 107 Abs. 2 AktG). Der Aufsichtsratsvorsitzende hat besondere Rechte und Pflichten (§ 116 AktG). Er kann jedoch keinesfalls ohne besondere Bestimmungen den Aufsichtsrat vertreten (vgl. OLG Karlsruhe, Urteil vom 13.10.1995, Wertpapiermitteilung 96, S. 161ff.).

#### ***4.2.4.7 Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats als Organ***

Nach dem Aktiengesetz hat der Aufsichtsrat als Organ grundsätzliche Rechte und Pflichten. Hierzu zählen:

- Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder (§§ 84, 87 AktG),
- Gestaltung der Vorstandsorganisation (§ 77 II, Punkt 1 AktG),
- Überwachung des Vorstandes (§ 111 Abs. 1 AktG),
- Einsehen der Bücher, Schriften und Vermögensgegenstände, insbesondere der Kasse und der Bestände an Wertpapieren und Waren (§ 111 Abs. 2 AktG),
- Mitwirkung bei der Bilanzfeststellung (§§ 170ff. AktG),

- Kreditgewährung an Vorstandsmitglieder (§ 89 AktG),
- gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der AG gegenüber den Vorstandsmitgliedern (§ 112 AktG),
- Beanstandung von Pflichtwidrigkeiten des Vorstandes und Äußerung diesbezüglicher Bedenken,
- allgemeine Sorgfalts-, Treue- und Verschwiegenheitspflicht (§ 116 i. V. mit § 93 AktG),
- Hinzuziehung von Sachverständigen zu Einzelfragen (§ 111 Abs. 2 AktG),
- Möglichkeit des Zustimmungsvorbehaltes (§ 111 Abs. 4 AktG).

Darüber hinaus hat der Aufsichtsrat bestimmte Aufgaben und Zuständigkeiten in Bezug auf die Hauptversammlung. Hierzu gehören:

- Einberufung der Hauptversammlung (§ 124 III AktG),
- Erarbeitung der Beschlussvorschläge (§ 124 III AktG),
- Erstellung von Berichten (§§ 171 II, 314 AktG),
- Teilnahme an der Hauptversammlung (§ 118 AktG)
- gegebenenfalls Anfechtung von Hauptversammlungsbeschlüssen (§ 245 Nr. 5 AktG).

Durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. Teil I, Nr. 24, S. 786ff.) wurden einige Rechte und Pflichten für den Aufsichtsrat einer AG erweitert, konkretisiert bzw. präzisiert. Hierzu zählen u. a.:

1. Bei börsennotierten Gesellschaften müssen halbjährlich nunmehr zwei Pflichtsitzungen statt bisher einer durchgeführt werden (§ 100 Abs. 3 AktG).
2. Der Prüfauftrag für Einzel- und Konzernabschlüsse wird nach der Wahl durch die Hauptversammlung vom Aufsichtsrat unverzüglich erteilt (§ 111 Abs. 2 Satz 3 AktG).
3. Die Pflicht des Aufsichtsrats zur eigenverantwortlichen Prüfung des Konzernabschlusses und des Lageberichtes (früher nur Kenntnisnahme).
4. Die Aushändigung des Prüfberichtes an alle Mitglieder des Aufsichtsrats bzw. des Bilanzausschusses.

Die Regelungen 2 bis 4 treffen auch für die GmbH zu.

Kernaufgabe des Aufsichtsrats ist die Überwachung des Vorstandes bzw. der Geschäftsführung. Die Überwachung beinhaltet dabei drei Säulen:

1. Prüfung (Überwachung bereits abgeschlossener Sachverhalte – ex-post-Überwachung),
2. Kontrolle (Überwachung laufender Vorgänge – Simultan-Überwachung),
3. Aufsicht (Überwachung zukünftiger Tätigkeiten – ex-ante-Überwachung).

#### **4.2.4.8 Rechte und Pflichten des einzelnen Aufsichtsratsmitgliedes**

Das einzelne Aufsichtsratsmitglied wirkt im Wesentlichen durch die Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen und der Beschlussfassung in den Sitzungen mit. Darüber hinaus können dem einzelnen Aufsichtsratsmitglied folgende Rechte und Pflichten zugeordnet werden:

- das Recht zur Einberufung des Aufsichtsrats (§ 110 AktG),
- eine Abschrift der Niederschrift der Sitzungen zu verlangen (§ 107 Abs. 2 AktG),
- ein Verfahren nach § 98 AktG (Klärung über Zusammensetzung des Aufsichtsrats) einzuleiten,
- die Vorlagen zum Jahresabschluss ausgehändigt zu erhalten (§ 170 Abs. 3 AktG),
- einen Bericht des Vorstandes an den Aufsichtsrat zu verlangen (§ 90 Abs. 3 Nr. 2 AktG), wobei bei Weigerung des Vorstandes ein weiteres Mitglied des Aufsichtsrats dieses Begehren unterstützen muss (vgl. u. a. OLG Frankfurt, Urteil vom 22.01.1988, Wertpapiermitteilung 88, S. 330ff.).

Der Aufsichtsrat kann nicht durch Beschluss einzelne Mitglieder von der Teilnahme an den Sitzungen ausschließen (vgl. u. a. LG Mühlhausen, Urteil vom 15.08.96, Zeitschrift für Insolvenzpraxis 96, S. 1660ff.). Umstritten ist, ob ein Beschluss des Aufsichtsrats, der gegen die Bestimmungen des AktG oder die Satzung der AG verstößt, generell nichtig oder „nur“ anfechtbar ist. Der BGH vertritt die Auffassung, dass nur die Anfechtbarkeit gegeben ist (vgl. BGH, Urteil vom 17.05.1993, Zeitschrift für Insolvenzrecht 93, S. 1079ff.).

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass Konflikte zwischen Mehrheit und Minderheit in Gesellschaftsorganen grundsätzlich gesellschaftsintern ausgetragen werden sollten (vgl. BGH, Urteil vom 28.11.1988 in NJW 89, 929ff.). Wenn sich das einzelne Aufsichtsratsmitglied wegen Streitigkeiten an Behörden oder die Öffentlichkeit wendet, muss es wegen der Verletzung der Verschwiegenheitspflicht mit Haftungskonsequenzen rechnen (vgl. §§ 116, 93 Abs. 2, 404 AktG). Die Prüfung muss hier im Einzelfall erfolgen.

#### **4.2.4.9 Sorgfaltspflicht**

Die Aufsichtsratsmitglieder haben bei der „Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden“ (§§ 116, 93 Abs. 1 Punkt 1 AktG). Der Schwerpunkt der Arbeit des Aufsichtsrats ist die Überwachung der Geschäftsführung durch den Vorstand (§ 111 Abs. 1 AktG).

#### **4.2.4.10 Kontroll- und Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats**

Die Ausgestaltung der Kontroll- und Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats ist gesetzlich nur sehr begrenzt geregelt. Letztlich erfolgen die diesbezüglichen Festlegungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung.

*Gegenstand der Überwachung* ist die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung. Der Aufsichtsrat wacht darüber, dass der Vorstand seine Pflichten einhält; er muss den Vorstand zur Pflichterfüllung anhalten. In schwerwiegenden Fällen muss der Aufsichtsrat den Vorstand abberufen. Allerdings darf der Aufsichtsrat dabei nicht mittelbar die Geschäftsführung an sich ziehen (vgl. § 111 Abs. 4 Satz 1 AktG). Er muss vielmehr das unternehmerische Ermessen des Vorstandes respektieren (vgl. u. a.: LG Darmstadt, Urteil vom 06.05.1986, Zeitschrift für Insolvenzpraxis 86, S. 1389ff.). Der Aufsichtsrat kann dem Vorstand keine Weisungen erteilen. Gegenüber Angestellten der AG (z. B. Prokuristen, Handlungsbevollmächtigten), die mit wesentlichen Aufgaben der Geschäftsführung betraut sind, kann der Aufsichtsrat nur über die mittelbare Überwachung des Vorstandes wirken. Art und Intensität der Überwachung richten sich nach der jeweiligen Lage der Gesellschaft. Der Rahmen für die „Wechselbeziehungen“ zwischen Aufsichtsrat und Vorstand ist im § 90 Abs. 1 und 2 AktG festgeschrieben.

*Danach ist der Vorstand dem Aufsichtsrat berichtspflichtig über*

- die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsführung (mindestens einmal jährlich, wenn nicht Änderungen der Lage oder neue Fragen eine unverzügliche Berichterstattung gebieten),
- die Rentabilität der Gesellschaft, insbesondere die Rentabilität des Eigenkapitals (in den Aufsichtsratssitzungen, in denen über den Jahresabschluss verhandelt wird),
- den Gang der Geschäfte, insbesondere den Umsatz, und über die Lage der Gesellschaft (regelmäßige, mindestens vierteljährliche Berichterstat-

tung), sowie über

- Geschäfte, die für die Rentabilität oder Liquidität der Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sein können.

Diese Berichte müssen möglichst rechtzeitig genug erfolgen, um dem Aufsichtsrat vor Vornahme der Geschäfte Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Außerdem ist dem Aufsichtsratsvorsitzenden aus sonstigen wichtigen Anlässen zu berichten. Als wichtiger Anlass ist auch ein dem Vorstand bekannt gewordener geschäftlicher Vorgang bei einem verbundenen Unternehmen anzusehen, der auf die Lage der Gesellschaft erheblichen Einfluss haben kann.

Die genannten Berichte muss der Aufsichtsrat inhaltlich prüfen. Der Aufsichtsrat ist auch verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Vorstand die genannten Fristen für die Berichte einhält. Nach § 90 Abs. 3 AktG kann der Aufsichtsrat vom Vorstand jederzeit einen Bericht über Angelegenheiten abfordern, die auf die Lage der Gesellschaft von erheblichem Einfluss sein können. Die Überwachungs- und Kontrollfunktion des Aufsichtsrats beschränkt sich keinesfalls nur auf abgeschlossene Geschäftsvorgänge. Vielmehr ist der Aufsichtsrat angehalten, gemeinsam mit dem Vorstand die künftige Geschäftspolitik der Gesellschaft zu beraten und festzulegen (vgl. BGH, Urteil vom 25.03.1991, Entscheidungen des BGH in Zivilsachen, 114, 127ff., 130).

**Ob der Aufsichtsrat gegenüber dem Vorstand einschreitet, liegt letztlich im Ermessen des Aufsichtsrats selbst.** Die Aufsichtsratsmitglieder verletzen allerdings ihre haftungs- und strafrechtlichen Pflichten, wenn sie gegen den Vorstand bei Feststellung eines Missstandes nicht einschreiten (vgl. OVG Düsseldorf, Urteil vom 22.06.1995, NJW-RR 95, S. 1371ff.; BGH, Urteil vom 21.04.1997, NJW 97, S. 1926ff.). „... Dabei ist aber u. a. durch den Aufsichtsrat zu berücksichtigen, dass dem Vorstand bei der Leitung der Geschäfte des Gesellschaftsunternehmens ein weiter Handlungsspielraum zugewilligt werden muss, ohne den eine unternehmerische Tätigkeit schlechterdings nicht denkbar ist. Dazu gehört neben dem bewussten Eingehen geschäftlicher Risiken grundsätzlich auch die Gefahr von Fehlbeurteilungen und Fehleinschätzungen. In deren Ergebnis kann der Aufsichtsrat zwar den Vorstand abberufen, aber daraus kaum eine Schadensersatzpflicht des Vorstandes ableiten. Diese kann erst in Betracht kommen, wenn die Grenzen, in denen sich ein von Verantwortungsbewusstsein getragenes, ausschließlich am Unternehmenswohl orientiertes, auf sorgfältiger Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen beruhendes unternehmerisches Han-

deln bewegen muss, deutlich überschritten sind, die Bereitschaft, unternehmerische Risiken einzugehen, in unverantwortlicher Weise überspannt worden ist oder das Verhalten des Vorstandes aus anderen Gründen als pflichtwidrig gelten muss.“ (Aus Urteil BGH vom 21.04.1997, NJW 97, S. 1926ff.) Die Verfolgung von Ansprüchen muss die Regel und das Absehen von der Verfolgung die Ausnahme bilden.

Durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. Teil I, Nr. 24, S. 786) wurde die Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats gegenüber dem Vorstand durch eine Neuformulierung des § 91 Abs. 2 AktG mittelbar erweitert. Auf Grundlage dieser Neuformulierung hat der Vorstand geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit für den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden. Der Aufsichtsrat hat nunmehr zu überwachen, dass der Vorstand dieser gesetzlichen Vorgabe auch nachkommt. Der Aufsichtsrat hat, soweit das Wohl der Gesellschaft es erfordert, durch einfachen Mehrheitsbeschluss die Hauptversammlung einzuberufen (§ 111 Abs. 3 AktG). Nach § 84 AktG ist es Aufgabe des Aufsichtsrats, den Vorstand zu bestellen und abzuberufen; nach § 87 AktG „überwacht“ der Aufsichtsrat die Bezüge der Vorstandsmitglieder. Der Aufsichtsrat hat auch die Aufgabe, den Anstellungsvertrag mit den Vorstandsmitgliedern zu schließen und zu kündigen (§ 112 AktG).

Gründe für eine **Abberufung von Vorstandsmitgliedern** (§ 84 Abs. 3 AktG) können sein:

- grobe Pflichtverletzung (u. a. strafbare Handlungen, auch im privaten Bereich; mangelnde Offenheit gegenüber dem Aufsichtsrat; Aneignung von Gesellschaftsvermögen; hohe Verschuldung, insbesondere Konkurs oder Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung),
- Unfähigkeit zur ordnungsmäßigen Geschäftsführung (u. a. fehlende Kenntnisse oder Unverträglichkeit, die kollektive Zusammenarbeit ausschließt),
- Vertrauensentzug durch die Hauptversammlung.

Eine Entscheidung muss immer im Einzelfall erfolgen. Abberufung und Beendigung des Anstellungsvertrages sind nicht identisch, auch wenn meist mit der Abberufung der Anstellungsvertrag gekündigt wird. Bei der Beendigung des

Anstellungsvertrages für Vorstandsmitglieder sind u. a. Kündigungsfristen zu berücksichtigen.

Nach § 171 Abs. 1 AktG hat der Aufsichtsrat den Jahresabschluss, den Lagebericht und den Vorschlag für die Verwendung des Bilanzgewinns zu prüfen. Gemäß § 171 Abs. 2 AktG muss der Aufsichtsrat über das Ergebnis der Prüfung schriftlich an die Hauptversammlung berichten, wobei er auch mitteilen muss, in welcher Art und in welchem Umfang er die Geschäftsführung während des Jahres geprüft hat. Wie diese Prüfung ausgestaltet sein muss, wird im AktG nicht geregelt, sondern muss wiederum im Einzelfall entschieden werden. Bei allen Aufgaben müssen die Aufsichtsratsmitglieder die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters wahren (§§ 116, 93 Abs. 1 Satz 1 AktG). Die Anforderungen an das hauptamtlich tätige Vorstandsmitglied können sicherlich nicht ohne Abstriche auf das ehrenamtliche Aufsichtsratsmitglied übertragen werden. Das Aufsichtsratsmitglied muss aber in der Lage sein, die ihm obliegende Überwachungsaufgabe zu erfüllen.

**Aufsichtsratsmitglieder können ihre Aufgaben nicht durch andere wahrnehmen lassen.** (Hinweis: Das Stimmrecht kann einem anderen Aufsichtsratsmitglied übertragen werden). Mit diesem Gebot persönlicher und eigenverantwortlicher Amtsausübung ist vorausgesetzt, dass ein Aufsichtsratsmitglied diejenigen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten besitzen oder sich aneignen muss, die es braucht, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können. (Vgl. BGH, Urteil vom 15.11.1982, BHGZ 85, S. 293ff.).

Andererseits ist nicht zu erwarten, dass jedes Aufsichtsratsmitglied auf sämtlichen Gebieten, auf denen der Aufsichtsrat tätig wird, umfassende Spezialkenntnisse besitzt. Deshalb gibt das AktG dem Aufsichtsrat die Befugnisse, zur Beratung über „einzelne“ Gegenstände **Sachverständige hinzuzuziehen** (§ 109 Abs. 1 Satz 2 AktG) oder sie für „bestimmte“ Prüfungsaufgaben zu beauftragen (§ 111 Abs. 2 Satz 2 AktG).

#### ***4.2.4.11 Treuepflicht***

Das Aufsichtsratsmitglied unterliegt als Mitglied des Organs einer Gesellschaft der Treuepflicht, d. h. es ist der Gesellschaft zur Loyalität verpflichtet. Als Amtsträger hat das Aufsichtsratsmitglied sich allein am Gesellschaftsinteresse

zu orientieren, auch wenn das nebenamtliche Aufsichtsratsmitglied in seiner Haupttätigkeit andere Interessen verfolgen muss. Dabei auftretende Interessenswidersprüche sind keine spezifische Erscheinung kommunaler Vertreter im Aufsichtsrat. Auch außerhalb der Wahrnehmung der Aufgaben im Aufsichtsrat unterliegen die Mitglieder einer Treuepflicht, die es ihnen aber nicht gebietet, die Verfolgung eigener Interessen oder der Interessen Dritter zu unterlassen, weil dies der Gesellschaft Nachteile zufügen könnte. Die Treuepflicht außerhalb der Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied ist wesentlich schwächer ausgestaltet. Ein Interessensgegensatz führt jedoch nicht automatisch zu einer Verletzung der Treuepflicht.

Bezüglich kommunaler Aufsichtsratsmitglieder stellt der BGH klar: „Denn anders als bei privaten Aktionären ist bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Regelfall davon auszugehen, dass sie sich bei der Ausübung ihres Einflusses ... nicht nur von typischen Aktionärsinteressen, sondern auch von anderen Interessen leiten lassen, nämlich solchen, die aus ihrer öffentlichen Aufgabenstellung herrühren.“ (BGH, Beschluss vom 17.03.1997, Zeitschrift für Insolvenzpraxis 97, S. 887ff.)

Kommunalen Vertretern im Aufsichtsrat wird man nicht verwehren können, im Vertretungsorgan bzw. in der jeweiligen Partei/Wählergruppe Ziele zu verfolgen, die gegebenenfalls nicht den Zielen der Gesellschaft entsprechen. Problematisch wird die Situation dann, wenn diese kommunalen und parteipolitischen Ziele auf das Abstimmungsverhalten des Aufsichtsratsmitgliedes im Aufsichtsrat „durchschlagen“.

#### **4.2.4.12 Verschwiegenheitspflicht**

Die Verschwiegenheitspflicht ergibt sich für die Aufsichtsratsmitglieder aus §§ 116, 93 Abs. 1 AktG. Der Kommune steht wie jedem Aktionär nach dem AktG grundsätzlich nur der Auskunftsanspruch gegen den Vorstand in der Hauptversammlung nach § 131 AktG zu. Sonderregelungen zur Erfüllung landesrechtlicher Berichtspflichten gegenüber Kommunen stellen die §§ 394 und 395 AktG auf. Der kommunale Vertreter in der Hauptversammlung ist echter Vertreter der Kommune und demzufolge ihr gegenüber voll informationspflichtig und an Weisungen gebunden. Er darf hier auch nur das Stimmrecht der Kommune wahrnehmen, was mehrere Vertreter zu einer einheitlichen Stimmabgabe „zwingt“.

Der kommunale Vertreter im Aufsichtsrat hingegen ist kein gesetzlicher Vertreter der Kommune, sondern handelt höchstpersönlich und ist somit gegenüber der Gemeinde im Grundsatz zur Verschwiegenheit verpflichtet. Hiervon sind Ausnahmen zulässig. Ein einheitliches Stimmrecht mehrerer Vertreter der Kommune im Aufsichtsrat ist gesellschaftsrechtlich nicht begründbar. Grundsätzlich ist bei der Frage, was als „Geheimnis“ oder „vertrauliche Angabe“ Gegenstand der Verschwiegenheitspflicht nach § 93 Abs. 1 AktG sein kann, ein objektiver Maßstab anzulegen. Der Vorstand kann dabei für den Aufsichtsrat nicht bestimmen, was der Verschwiegenheit unterliegt. Diese Entscheidung muss der Aufsichtsrat selbst treffen (vgl. BGH, Urteil vom 05.06.1975, BGHZ 75, S. 325ff.). Vertrauliche Angaben können alle Informationen sein, an deren Nichterörterung in der Öffentlichkeit die Gesellschaft ein Interesse hat.

Die Praxis belegt, dass die Grenzen der Verschwiegenheitspflicht nicht genau zu bestimmen sind. So können sich selbst Informationen, die zunächst nicht der Verschwiegenheit unterlagen, nachträglich als geheim zu haltende Informationen herausstellen, da erst ein Zusammenhang mit anderen Sachverhalten die Notwendigkeit der Verschwiegenheit hervorgebracht hat. Besonderes Augenmerk auf die Verschwiegenheitspflicht ist hinsichtlich der Sitzungen des Aufsichtsrats zu legen. Aus dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit der Aufsichtsratsmitglieder folgt, dass die Beratungen und Abstimmungen im Aufsichtsrat grundsätzlich als geheim zu behandeln sind. Die Verschwiegenheitspflicht gilt allerdings keineswegs ausnahmslos. Die Gesellschaft kann nicht bestimmen, dass alle Kenntnisse, die ein Aufsichtsratsmitglied erlangt, unter die Verschwiegenheit fallen.

**Dem einzelnen Aufsichtsratsmitglied verbleibt somit ein eigener Ermessensspielraum zur eigenverantwortlichen Entscheidung bezüglich der Verschwiegenheit** (vgl. BGH, Urteil vom 05.06.1975, BGHZ 75, S. 325ff.). Die unbefugte Verletzung der Geheimhaltung durch Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft (ebenso wie bei einer GmbH) ist nach § 404 AktG unter Strafe gestellt (bei einer GmbH: nach § 25 GmbHG). Allerdings soll die Tatbestandsmäßigkeit dieser Vorschrift nach herrschender Meinung bereits dann nicht erfüllt sein, falls der Offenbarung der Gesellschaftsgeheimnisse eine ausdrücklich erklärte oder mutmaßliche Einwilligung aller Gesellschafter zugrunde liegt, da mit der Zustimmung der ein Geheimnis kennzeichnende Geheimhaltungswille – für den Einzelfall – aufgehoben wird.

**Um den Interessenskonflikt kommunaler Aufsichtsratsmitglieder bezüglich der Verschwiegenheitspflicht zu lösen, wurden die Bestimmungen der §§ 394 und 395 ins AktG eingeführt.**

**Aufsichtsratsmitglieder, die auf Grund des kommunalen Vorschlagsrechtes gewählt oder von der Kommune direkt in den Aufsichtsrat entsandt wurden, unterliegen hinsichtlich der Berichte, die sie der Kommune zu erstatten haben, grundsätzlich keiner Verschwiegenheitspflicht (§ 394 Abs. 1 Satz 1 AktG).**

Kommunalrechtliche Regelungen zur Ausgestaltung dieser Berichtspflicht gibt es nur sehr wenige. Im Zweifelsfall muss die Berichterstattung der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder in nichtöffentlicher Sitzung des Rats/Kreistages (der Ausschüsse und Fraktionen) erfolgen. Aber auch die Verwaltung (z. B. Kämmererei, Rechnungsprüfungsamt) kann Empfänger der Berichte sein. Das AktG schränkt jedoch die Ausnahmetatbestände für die Verschwiegenheitspflicht selbst wieder ein. Nach § 394 Abs. 1 Satz 2 AktG dürfen insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht offenbart werden, wenn ihre Kenntnis für den Zweck der Berichte nicht von Bedeutung ist. § 395 AktG zieht eine weitere Grenze zum Schutz der Gesellschaft, indem er die Empfänger der Berichte einer eigenen Verschwiegenheitspflicht unterwirft. Die Verschwiegenheitspflicht endet nicht mit dem Ausscheiden aus dem Amt, sondern besteht auch danach fort.

**Im Rahmen des § 85 GmbHG können die Gesellschafter für den fakultativen Aufsichtsrat in der Satzung oder Geschäftsordnung die Fragen zur Geheimhaltung (Dauer, Verfahren der Offenlegung) regeln.**

Für den mitbestimmenden (obligatorischen) Aufsichtsrat einer GmbH sind hingegen der gesetzliche Umfang und die Grenzen der Schweigepflicht zwingend und damit einer anderweitigen satzungsrechtlichen Ausgestaltung entzogen.

#### ***4.2.4.13 Nichtöffentlichkeit des Aufsichtsrats***

Die Aufsichtsratssitzungen sind grundsätzlich nichtöffentlich (vgl. auch § 109 AktG). Wird ein Aufsichtsrat bei einer kommunalen Eigengesellschaft oder einer Gesellschaft mit kommunaler Beteiligung eingesetzt, so steht im Mittelpunkt seiner Kompetenz regelmäßig die **Überwachung der Geschäftsführung**. Dies bedeutet, dass den Aufsichtsratsmitgliedern typischerweise Vorgänge, Informationen sowie Geschäftsgeheimnisse zugehen, die im

Interesse der Gesellschaft der vertraulichen Behandlung bedürfen. Hinzu tritt häufig das schutzwürdige Interesse Dritter, wie z. B. die vertrauliche Behandlung persönlichkeitsbezogener Daten bei der Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern und Prokuristen.

An der grundsätzlich nichtöffentlichen Sitzung des Aufsichtsrats nehmen nur Mitglieder dieses Gremiums und der Geschäftsführung teil. Im Einzelfall, also zu einzelnen Tagesordnungspunkten, können darüber hinaus Sachverständige oder Auskunftspersonen ergänzend hinzugezogen werden. Mit dieser klaren Grenzziehung ist ein unbeschränktes Anwesenheitsrecht von Ratsmitgliedern (Kreistagsmitgliedern), die selbst nicht dem Aufsichtsrat angehören, in Aufsichtsratssitzungen unvereinbar. Ebenso wenig ist es zulässig, Aufsichtsratsmitglieder ohne Stimmrecht als beratende Mitglieder ständig an Aufsichtsratssitzungen teilnehmen zu lassen.

**Wird die ständige Hinzuziehung weiterer Personen gewünscht, dann wäre die Bildung eines Beirats oder Verwaltungsrats neben dem Aufsichtsrat anzuraten.** Allerdings können solche Beiräte oder Verwaltungsräte nicht die eigentlichen Aufgaben des Aufsichtsrats wahrnehmen. Vielmehr beschränkt sich die Funktion derartiger Gremien auf eine ausschließlich beratende und den Aufsichtsrat unterstützende Tätigkeit.

#### ***4.2.4.14 Haftung***

Die Aufsichtsratsmitglieder können nach §§ 116, 93 Abs. 2 AktG für einen Schaden der Gesellschaft haftbar gemacht werden. Das Aufsichtsratsmitglied muss dabei schuldhaft gehandelt haben. Der Verschuldungsmaßstab ergibt sich unter anderem aus § 93 Abs. 1 Satz 1 AktG. Dem Begriff des ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers kommt insofern eine Doppelfunktion zu. Nur eine dem Unternehmenszweck widersprechende Vermögensbeeinträchtigung kann als Schaden für die Gesellschaft angesehen werden. Wer Gewinn erzielen will (was im Regelfall Unternehmenszweck der Gesellschaft ist), muss Risiken eingehen, so dass in diesen Fällen nicht ohne Weiteres ein Schaden vorliegen muss.

Die einzelnen Aufsichtsratsmitglieder haften gesamtschuldnerisch für den Ersatz des Schadens (vgl. §§ 422ff. BGB). Grundsätzlich liegt die Darlegungs- und Beweislast bei der AG als Anspruchstellerin. Gemäß § 93 Abs. 4 AktG

entfällt die Haftung für den Vorstand (und in der Folge auch für den Aufsichtsrat), wenn die Handlung, die als Pflichtverletzung gerügt wird, auf einem Beschluss der Hauptversammlung beruht. Die nachträgliche Billigung entlastet dagegen nicht. Soweit Gläubiger der AG von dieser keine Befriedigung erlangen können, können sie sich nach §§ 116, 93 Abs. 5 AktG gegebenenfalls auch an das Aufsichtsratsmitglied halten. Die Schadensersatzpflicht verjährt nach §§ 116, 93 Abs. 5 AktG in fünf Jahren.

Neben dem Aufsichtsratsmitglied kann die Kommune nach § 117 Abs. 1 AktG haftbar gemacht werden, wenn sie unter Berufung auf ihren Einfluss das Aufsichtsratsmitglied vorsätzlich dazu bestimmt hat, die Gesellschaft oder ihre Aktionäre zu schädigen. Die Praxis belegt, dass diese Regelung bisher kaum Anwendung gefunden hat.

#### **4.2.4.15 Strafbarkeit**

Aufsichtsratsmitglieder können sich strafbar machen. Dabei können die allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften zur Anwendung kommen (u. a. § 266 StGB „Untreue“). Voraussetzung ist, dass die Gesellschaft einen finanziellen Schaden erleidet, wobei keine persönliche Bereicherung vorausgesetzt wird. Das AktG (wie auch das GmbHG) enthält gegenüber den allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften des StGB auch besondere Straftatbestände.

Dies betrifft insbesondere:

- die unrichtige Darstellung der Gesellschaftsverhältnisse in der Hauptversammlung (§ 400 AktG),
- die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht (§ 404 AktG).

#### **4.2.4.16 Entlastung**

Der Aufsichtsrat hat nach § 120 Abs. 1 AktG einen Anspruch darauf, dass die Hauptversammlung über die Entlastung seiner Mitglieder beschließt.

Die Entlastung hat doppelte Bedeutung:

1. Die Hauptversammlung billigt die bisherige Arbeit und die Verwaltung der Gesellschaft durch den Aufsichtsrat und
2. die Hauptversammlung spricht dem Aufsichtsrat das Vertrauen für die Zukunft aus.

Die Entlastung des Aufsichtsrats bedeutet für den Aufsichtsrat und den Vorstand keinen Verzicht auf Schadensersatzansprüche der Gesellschaft (§ 120 Abs. 2 AktG).

#### ***4.2.4.17 Steuerliche Folgen der Aufsichtsrats Tätigkeit***

Die Aufwandsentschädigungen des Aufsichtsrats werden als steuerpflichtige Einkünfte aus freiberuflicher Tätigkeit angesehen. Sind die Einnahmen aus der freiberuflichen Tätigkeit in Summe pro Jahr höher als 22.000 Euro (einbezogen werden auch Einkünfte aus selbstständiger Arbeit), so ist die Aufwandsentschädigung auch noch umsatzsteuerpflichtig (vgl. § 19 Umsatzsteuergesetz).

#### ***4.2.4.18 Informationsrechte der Öffentlichkeit gegenüber kommunalen Unternehmen***

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat die Auskunftspflicht kommunaler Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit bestätigt (vgl. Urteil vom 16. März 2017, AZ: 1 ZR 13/16). Wie weit reicht das Auskunftsrecht von Journalisten? Der BGH hat festgestellt, dass auch privatrechtliche Unternehmen Einsicht in Interna geben müssen, wenn sie mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Als Begründung wird angeführt, dass es sich in diesem Fall um Behörden im Sinne des Landespresserechts handelt. Auch private Unternehmen, die im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sind und deren Anteile sich mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, sind verpflichtet, der Presse Auskunft zu erteilen. Das hat der Bundesgerichtshof jetzt entschieden. Im konkreten Fall ging es um den Investigativ-Journalisten David Schraven, der von der Gelsenwasser AG wissen wollte, ob das Versorgungsunternehmen in den Jahren 2010 und 2013 Wahlkampfblogs der SPD mitfinanziert hat. Unter Berufung auf das Pressegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen hatte Schraven um Einsicht in interne Informationen des Unternehmens gebeten. Dieses verweigerte jedoch die Auskunft und berief sich dabei unter anderem darauf, dass man schließlich keine Behörde, sondern eine Aktiengesellschaft sei. Schraven erhob daraufhin Klage vor dem Landgericht Essen. Dieses wies die Klage jedoch zurück. Gegen die Entscheidung legte der Journalist Berufung ein und bekam im Dezember 2015 vor dem Oberlandesgericht (OLG) Hamm Recht. Die Begründung: Dem Landespressegesetz liege ein eigenständiger Behördenbegriff zugrunde, dem auch private Unternehmen unterliegen, die von kommunalen Aktionären beherrscht und von diesen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Diese Auffassung wurde nun vom BGH bestätigt. Die Richter stellten klar: Sobald sich mehr als die Hälfte der Anteile eines privatrechtlich organisierten Unternehmens im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, besteht eine Auskunftspflicht gegenüber der Presse. In ihrer Entscheidung wiesen die Richter zugleich darauf hin, dass dem von Schraven verfolgten Informations-

interesse ein höheres Gewicht zukomme als dem Interesse der Gelsenwasser AG an der Geheimhaltung interner Geschäftsvorgänge. Der Journalist habe versucht, Licht ins Dunkel der Verwendung öffentlicher Mittel und der möglichen politischen Aktivitäten eines kommunal beherrschten Unternehmens zu bringen. Insofern habe ein „gewichtiges öffentliches Informationsinteresse“ vorgelegen. Dieses gelte jedoch im konkreten Fall nur für die Zeit von 2009 bis 2013 und nicht für die Zeit davor, stellten die Richter klar. Die Gelsenwasser AG gehört zu 92,9 Prozent der Wasser und Gas Westfalen GmbH. An dieser wiederum halten die Stadtwerke Bochum und die Stadtwerke Dortmund jeweils 50 Prozent. Die verbleibenden 7,1 Prozent befinden sich im Streubesitz. Die Gelsenwasser AG ist an den Börsen Frankfurt, Düsseldorf und Berlin notiert. (Quelle: Deutscher Nachhaltigkeitskodex/DNK, 16.03.2017)

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hat mit seinen Entscheidungen vom 11. November 2013 (AZ: 3 KO 899/11 und 3 KO 900/11) die Informationsrechte auch gegenüber kommunalen Unternehmen gestärkt. Demnach hat jedes Gemeinderatsmitglied zu allen Vorgängen in kommunalen Unternehmen einen Informationsanspruch. Der Anspruch bedarf dabei keiner Begründung.

#### **4.2.5 Der Aufsichtsrat in einer GmbH**

Grundsätzlich besteht für die GmbH keine Verpflichtung zur Einrichtung eines Aufsichtsrats. Die Gesellschafter können ein derartiges Gremium einrichten, müssen es aber nicht (fakultativer Aufsichtsrat). Eine GmbH wird im Regelfall durch die Geschäftsführer vertreten (§ 35 GmbHG). Die Kontrolle der Geschäftsführer erfolgt durch die Gesellschafterversammlung (§ 46 Ziffer 5 GmbHG) und die Gesellschafter (§ 51a GmbHG). Aus gesetzlichen Vorschriften kann sich allerdings zwingend die Bildung eines Aufsichtsrats ergeben: So ist gemäß § 129 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz 1972 und § 77 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz 1952 in einer GmbH mit mehr als 500 Arbeitnehmern ein Aufsichtsrat drittelparitätisch, bei einer GmbH mit mehr als 2.000 Arbeitnehmern nach dem Mitbestimmungsgesetz vom 04. Mai 1976 paritätisch zu besetzen (obligatorischer Aufsichtsrat).

##### **4.2.5.1 Aufsichtsräte bei kommunalen GmbH's**

Bei kommunalen Eigengesellschaften sowie bei der kommunalen Beteiligung an einer GmbH ist stets die Bildung eines Aufsichtsrats zu empfehlen. Zwar

haben die Gesellschafter bei der GmbH mehr direkte Einflussmöglichkeiten als bei der AG (vgl. §§ 3, 37 Abs. 1; 51a GmbHG), doch macht das eine dauernde, institutionalisierte Überwachung und Kontrolle durch einen Aufsichtsrat nicht entbehrlich. Die kommunale Praxis zeigt, dass in einer Vielzahl von Fällen kommunale GmbH über ein Organ verfügen, das im Regelfall als Beirat oder Gesellschafterausschuss bezeichnet wird. Unterliegt dieses Organ nicht dem § 52 GmbHG, kann die Kommune hier Mitglied als juristische Person sein.

Mit der Einrichtung eines Beirats oder eines Gesellschafterausschusses als eine Art Organ der Gesellschaft, für das nicht § 52 GmbHG gilt, wäre es möglich, dass der Vertreter der Kommune im Namen der Kommune handeln kann, die Folgen also wie bei dem kommunalen Vertreter in der Hauptversammlung der AG die Kommune und nicht den Vertreter als Person treffen. Der Beirat hat dabei in der Regel nur beratende Funktion. Denkbar wäre jedoch auch ein kontrollierender Beirat, wobei hier die Geltung von § 52 GmbHG zu prüfen wäre. Ein solcher kontrollierender Beirat wäre gegebenenfalls als de facto Aufsichtsrat anzusehen. In der Praxis führt eine derartige unklare Herangehensweise jedoch immer zu Irritationen. Deshalb sollte man sich bei kontrollierenden und überwachenden Aufgaben immer für die Bildung eines Aufsichtsrats entscheiden. Dies bringt auch Klarheit nach außen. Als beratendes Gremium kann ein Beirat allerdings durchaus gebildet werden.

#### ***4.2.5.2 Mitgliedschaft im Aufsichtsrat einer GmbH***

Mitglied im Aufsichtsrat einer GmbH kann nur eine natürliche Person sein, die nicht Geschäftsführer ist (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG in Verbindung mit §§ 111 Abs. 5, 100, 105 AktG). Nach § 52 Abs. 1 GmbHG gilt der Verweis auf das AktG nur dann, wenn der Gesellschaftsvertrag nichts anderes festlegt. Allerdings kann der Gesellschaftsvertrag nicht bestimmen, dass etwa der Geschäftsführer Aufsichtsratsmitglied werden kann (vgl. u. a. OLG Frankfurt/M., Beschluss vom 21.11.1986, NJW-RR 87, S. 482ff.). Der Vertreter der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung hingegen kann durchaus gleichzeitig auch Aufsichtsratsmitglied sein (analoge Regelung zur AG).

Aus demokratietheoretischen Erwägungen ist jedoch nicht zu empfehlen, dass der Bürgermeister oder Landrat, der per Gesetz die Kommune in der Gesellschafterversammlung vertritt, zugleich im Aufsichtsrat sitzt (wirtschaftsdemokratische Gewaltenteilung). Einige Kommunalverfassungen bestimmen aber,

dass der Bürgermeister bzw. Landrat von Amts wegen ein Mitglied des Aufsichtsrats sein muss. Die Kommune als juristische Person (Körperschaft des öffentlichen Rechts) kann nicht Aufsichtsratsmitglied werden. Dies ergibt sich u. a. aus den Pflichten des Aufsichtsratsmitglieds nach § 52 Abs. 1 GmbHG. An gleicher Stelle findet sich kein Verweis auf die oben erwähnte Regelung in § 100 Abs. 2 Satz 1 AktG, nach der ein Aufsichtsratsmitglied nicht mehr als zehn Aufsichtsratssitze haben darf. Theoretisch könnte also ein Mitglied in mehr als zehn Aufsichtsräten von Gesellschaften mbH tätig sein. Dies kann durch eine entsprechende Regelung im Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen werden.

Wie bei der AG ist auch bei einer GmbH das Aufsichtsratsmitglied ehrenamtlich tätig (vgl. § 114 AktG). Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden von der Gesellschafterversammlung gewählt (§ 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 101 Abs. 1 AktG). In § 52 Abs. 1 GmbHG wird zwar nicht auf § 101 Abs. 2 AktG verwiesen, allerdings kann im Gesellschaftsvertrag das Recht zur Entsendung von Aufsichtsratsmitgliedern durch Gesellschafter festgeschrieben werden. Ist die Kommune Gesellschafter, entsendet das Beschlussgremium (Rat/Kreistag) die Aufsichtsratsmitglieder. Es ist auch möglich (abweichend von der AG), durch Festlegung im Gesellschaftsvertrag zu bestimmen, dass die Aufsichtsratsmitglieder namentlich festgelegt oder von Amts wegen (z. B. Bürgermeister) bestimmt werden. Die namentliche Festlegung ist dabei sehr unflexibel und sollte deshalb nur die Ausnahme bilden.

Die Amtszeit des Aufsichtsrats einer GmbH ist zeitlich nicht begrenzt (in § 52 Abs. 1 GmbHG wird kein Bezug auf § 102 AktG genommen). Deshalb ist hier dringend zu empfehlen, dass entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag festgeschrieben werden. Bei kommunalen Vertretern im Aufsichtsrat sollte sich die Amtszeit als Mitglied des Aufsichtsrats mit der Amtszeit als kommunaler Mandatsträger decken.

Anders als bei einer AG gibt es keine gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder eines Aufsichtsrats einer GmbH. Insbesondere muss deren Zahl weder ungerade noch durch drei teilbar sein. Im Gesellschaftsvertrag sollten die Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder und Festlegungen zur Beschlussfähigkeit verankert werden. Anders als im Falle einer AG muss der Aufsichtsrat einer GmbH nicht zwingend einen Vorsitzenden haben (vgl.: fehlender

Verweis auf § 107 Abs. 1 AktG im GmbHG; § 35a GmbHG). Allerdings ist bereits aus Ordnungsgründen die Wahl eines Vorsitzenden und eines Stellvertreters anzuraten. Diesbezügliche Festlegungen sind im Gesellschaftsvertrag zu treffen. Sollte tatsächlich kein Vorsitzender gewählt werden, so sollte im Gesellschaftsvertrag zumindest die Aufstellung der Tagesordnung und die Sitzungsleitung der Aufsichtsratssitzungen geregelt werden. Im GmbHG wird auch nicht ausdrücklich auf § 107 Abs. 2 AktG und damit auf die Pflicht zur Erstellung von Sitzungsprotokollen des Aufsichtsrats verwiesen. Zur Vermeidung von Streitigkeiten sollte auch hier im Gesellschaftsvertrag eine diesbezügliche Regelung aufgenommen werden.

Das GmbHG regelt auch nicht die Teilnahme an den Sitzungen des Aufsichtsrats (fehlender Verweis auf § 109 AktG). Ein wesentliches Charakteristikum des Aufsichtsrats besteht in der Vertraulichkeit der Sitzungen. Insofern haben außer den Aufsichtsratsmitgliedern Dritte ohne gesonderte Regelung kein Teilnahmerecht (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.12.1995, NWVBl 97, S. 67ff.). Um auch hier Missverständnissen vorzubeugen, sollten im Gesellschaftsvertrag Regelungen zur Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen getroffen werden. Neben den Aufsichtsratsmitgliedern sollten generell die Geschäftsführer an den Sitzungen teilnehmen. Die Hinzuziehung von Sachverständigen und Gutachtern im Einzelfall sollte zulässig sein (analoge Regelung wie bei der AG; §§ 109 Abs. 1 Satz 2; 111 Abs. 2 Satz 2 AktG). Die Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats einer GmbH betreffen in der Regel den Aufsichtsrat als Organ. Das einzelne Aufsichtsratsmitglied nimmt seine Rechte und Pflichten im Wesentlichen durch die Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen und die Beschlussfassungen im Aufsichtsrat wahr.

**Andererseits gelten folgende Rechte für das einzelne Aufsichtsratsmitglied:**

- Teilnahmerecht (Recht auf Ladung und Sitzungsteilnahme),
- Informationsrecht gegenüber der Geschäftsführung,
- aufsichtsratsinternes Informationsrecht (Beratungsunterlagen, Protokolle, Akteneinsicht, ...),
- Initiativrechte (Einberufung des Aufsichtsrats, Ergänzung der Tagesordnung, Antragsrechte, Protokollierung, ...),
- Rechte in Bezug auf die Gesellschafterversammlung (u. a. Informationsrecht),
- Klagerecht (gerichtliche Antragsbefugnis).

Die Aufsichtsratsmitglieder haben sowohl das Recht als auch die Pflicht, diese Rechte auszuüben. Wie bei einer AG kann auch den Mitgliedern des Aufsichtsrats einer GmbH eine **Vergütung** gezahlt werden (§ 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 113 AktG). Diese Vergütung ist nicht als reine Aufwandsentschädigung anzusehen. Bei der Festlegung der Höhe der Vergütung ist nicht nur der mit den Aufgaben verbundene Aufwand, sondern auch die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft zu berücksichtigen.

Die **Abberufung** von Aufsichtsratsmitgliedern in einer GmbH regelt sich nach den Bestimmungen des § 103 Abs. 1 Satz 1 und 2 AktG. Auch wenn im GmbHG ein ausdrücklicher Verweis auf § 103 Abs. 2 Satz 1 AktG fehlt, können entsandte Aufsichtsratsmitglieder von dem Entsendungsberechtigten abberufen werden. Voraussetzung hierfür ist selbstverständlich, dass im Gesellschaftsvertrag die Entsendung von Aufsichtsratsmitgliedern durch Gesellschaften vorgesehen ist. Des Weiteren ist im GmbHG kein Verweis auf § 103 Abs. 3 AktG enthalten (Abberufung von Aufsichtsratsmitgliedern auf Betreiben der Gesellschaft). Um eventuelle komplizierte Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, sollten hierzu im Gesellschaftsvertrag Festlegungen getroffen werden.

#### **4.2.5.3 Sorgfaltspflicht**

Der § 52 Abs. 1 GmbHG verweist hier auf §§ 116, 93 Abs. 1 Satz 1 AktG. Danach hat der Aufsichtsrat der GmbH die geschäftlichen Aufgaben wie ein ordentlicher und sorgfältiger Geschäftsleiter wahrzunehmen. Sofern ein Aufsichtsrat auf freiwilliger Basis oder aus den dargestellten zwingenden rechtlichen Gründen eingerichtet wird, gehen auf ihn vor allem Dinge solche Zuständigkeiten der Gesellschafterversammlung über, die der Kontroll- und Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats entsprechen.

Das GmbH-Gesetz nimmt insofern auf das Aktienrecht Bezug (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 90 Abs. 3 AktG). Allerdings kann – je nach Ausgestaltung der Eigenständigkeit der Geschäftsführung im Innenverhältnis – im Gesellschaftsvertrag selbst eine anderweitige Zuständigkeitsregelung getroffen werden. Der Aufsichtsrat einer GmbH weist somit nicht das klar umrissene Bild des Aufsichtsrats einer AG auf. Durch entsprechende Festlegungen im Gesellschaftsvertrag obliegt dem Aufsichtsrat einer GmbH in erster Linie die Überwachung der Geschäftsführer (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. mit § 111 Abs. 1 AktG). Nur dann, wenn kein Aufsichtsrat besteht, wird diese Aufgabe von der

Gesellschafterversammlung übernommen. Weil im GmbHG kein Verweis auf § 90 Abs. 1 und 2 AktG erfolgt, ist bei einer GmbH die Berichtspflicht abweichend von der AG geregelt. Während der Gesetzgeber die Berichtspflicht des Aufsichtsrats einer AG sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Einhaltung bestimmter Fristen regelt, gibt es für den Aufsichtsrat einer GmbH keine entsprechenden Vorschriften. Vielmehr muss der Aufsichtsrat den bzw. die Geschäftsführer zur Berichtsabfassung auffordern. Dieser Grundsatz schließt jedoch nicht aus, dass die Geschäftsführer auch ohne Aufforderung dem Aufsichtsrat in bestimmten Fällen (Situationen) berichten müssen, so dass der Aufsichtsrat seiner Kontroll- und Überwachungsfunktion gerecht werden kann. Auch hierzu müssen im Gesellschaftsvertrag eindeutige Regelungen getroffen werden.

Wie bei einer AG gehört auch in einer GmbH die Beratung mit den Geschäftsführern zur Kontrollfunktion des Aufsichtsrats. Der Aufsichtsrat hat eine Gesellschafterversammlung einzuberufen, wenn das Wohl der Gesellschaft es erfordert (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 111 Abs. 3 AktG). Der Aufsichtsrat vertritt die Gesellschaft gegenüber den Geschäftsführern (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 112 AktG). Im GmbHG fehlt aber ein Verweis auf § 84 AktG. Deshalb obliegt es im Grundsatz der Gesellschafterversammlung, die Geschäftsführer zu ernennen und abzurufen sowie die Anstellungsverträge abzuschließen bzw. zu kündigen. Auch die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gegen die Geschäftsführer ist Aufgabe der Gesellschafterversammlung. Eine Übertragung dieser Rechte und Aufgaben auf den Aufsichtsrat ist durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag möglich.

Durch Änderung des Gesellschaftsvertrages können auf den Aufsichtsrat übertragene Aufgaben und Rechte wieder auf die Gesellschafterversammlung rückübertragen werden. Die Änderung des Gesellschaftsvertrages wird jedoch erst mit der Eintragung im Handelsregister wirksam. Zwischen Beschluss in der Gesellschafterversammlung und Eintragung im Handelsregister kann dabei eine erhebliche Zeitspanne liegen. Im Recht der GmbH gibt es neben der Satzungsänderung (Änderung des Gesellschaftsvertrages) die sogenannte Satzungs-durchbrechung. Dabei wird durch eine Gesellschafterversammlung eine vom Gesellschaftsvertrag abweichende Einzelfallentscheidung getroffen. Ein derartiger Beschluss kann angefochten werden.

**Der Aufsichtsrat ist für die Prüfung des Jahresabschlusses verantwortlich.** Des Weiteren ist er zum **Bericht in der Gesellschafterversammlung verpflichtet** (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 171 AktG). Das betrifft auch die Aktivitäten des Aufsichtsrats selbst. Auch wenn die Berichtspflicht in einer GmbH anders geregelt ist als in einer AG, heißt es in § 42 a Abs. 1 Satz 3 GmbHG bezüglich des Jahresabschlusses: *„Hat die Gesellschaft einen Aufsichtsrat, so ist dessen Bericht über das Ergebnis seiner Prüfung ebenfalls unverzüglich vorzulegen.“* Weil im GmbHG der Verweis auf § 172 AktG fehlt, ist der Aufsichtsrat einer GmbH nicht zur Mitwirkung an der Feststellung der Bilanz verpflichtet.

**Der Gesellschaftsvertrag oder der Aufsichtsrat (durch Beschluss) kann vorschreiben, dass bestimmte Geschäfte der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen** (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 111 Abs. 4 AktG). Durch eine Regelung im Gesellschaftsvertrag wird dabei Einfluss auf die Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats genommen, indem dem Aufsichtsrat bestimmte Vorgaben gemacht werden. **Der Zustimmungsvorbehalt ist ein wesentliches Instrument der vorausschauenden, schadensverhütenden Tätigkeit des Aufsichtsrats.** Es ist jedoch zu empfehlen, derartige Festlegungen im Gesellschaftsvertrag so zu bestimmen, dass dem Aufsichtsrat noch ausreichende Kompetenz für die Ausübung des Zustimmungsvorbehaltes verbleibt.

Ebenso wie im Falle einer AG stehen auch dem **Aufsichtsrat einer GmbH grundsätzlich keine Geschäftsführungsaufgaben** zu (vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i.V. mit § 114 Abs. 4 AktG; § 37 Abs. 2 GmbHG bezüglich der Unzulässigkeit, die Befugnisse der Geschäftsführer einzuschränken). Da der Gesellschaftsvertrag nach § 37 Abs. 1 GmbHG die Beschränkung der Geschäftsführungsbefugnisse der Geschäftsführer vorsehen kann (gilt auch bezüglich des Zustimmungsvorbehaltes), besteht die Möglichkeit, in einem begrenzten Umfang auch Geschäftsführungsaufgaben auf den Aufsichtsrat zu übertragen. Dabei darf es jedoch nicht grundsätzlich zu einer Aufhebung oder Vermischung der Aufgaben der Geschäftsführer und des Aufsichtsrats kommen. Die Geschäftsführer müssen Geschäftsführungsorgan bleiben, während der Aufsichtsrat auch weiterhin Kontroll- und Überwachungsorgan sein muss. **Die Übertragung von Geschäftsführungsaufgaben auf den Aufsichtsrat sollte daher nur eine Ausnahme darstellen.**

#### **4.2.5.4 Treuepflicht**

Auch die Mitglieder des Aufsichtsrats einer GmbH unterliegen der Treuepflicht. Im Unterschied zur AG (hierbei Vorstand) können die Gesellschafter einer GmbH im Rahmen von Gesetzen, Satzungen und Beschlüssen den Geschäftsführern Weisungen erteilen (vgl. § 37 Abs. 1 GmbHG). Im Zusammenhang mit diesem Weisungsrecht stellt sich auch die Frage nach dem bindenden Weisungsrecht für Aufsichtsratsmitglieder durch die Gesellschafter. Wenn es ein bindendes Weisungsrecht für die Geschäftsführer gibt, muss dies im gleichen Maße auch für die Aufsichtsratsmitglieder gelten. Folgt man dieser Rechtsauffassung, wäre eine weitere Diskussion zu möglichen Kollisionen zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht überflüssig (vgl. Ausführungen im Punkt: „Konkurrenz zwischen Gesellschafts- und Kommunalrecht“).

#### **4.2.5.5 Verschwiegenheitspflicht**

Das Aufsichtsratsmitglied einer GmbH ist im gleichen Umfang zur Verschwiegenheit verpflichtet wie das Aufsichtsratsmitglied einer AG (vgl.: § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. mit §§ 116, 93 Abs. 1 Satz 2 AktG).

Aus dem GmbHG ergeben sich jedoch gegenüber dem AktG abweichende Regelungen, die insbesondere das Verhältnis der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder zu der Kommune als Gesellschafter betreffen. Während § 131 AktG einen Auskunftsanspruch des einzelnen Aktionärs (hier: der Kommune) nur in der Hauptversammlung vorsieht, bestimmt § 51a GmbHG, dass die Geschäftsführer jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und die Einsicht der Bücher und Schriften zu gestatten haben. Die Geschäftsführer dürfen die Auskunft und die Einsicht verweigern, wenn zu befürchten ist, dass der Gesellschafter sie zu gesellschaftsfremden Zwecken verwendet und dadurch der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen ein nicht unerheblicher Nachteil zugefügt wird. Diese Verweigerung bedarf eines Beschlusses der Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung. Durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag dürfen keine abweichenden Bestimmungen festgeschrieben werden.

Zu den Unterlagen, deren Einsicht die Gesellschafter verlangen können, gehören auch die Protokolle des Aufsichtsrats (vgl. BGH, Beschluss vom 06.03.1997, Zeitschrift für Insolvenzpraxis 97, S. 978). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Verschwiegenheitspflicht für

Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH. Wenn die Kommune als Gesellschafter die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen jederzeit einsehen kann, macht es eigentlich keinen Sinn, die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder gegenüber der Kommune zur Verschwiegenheit zu verpflichten. Im Gesellschaftsvertrag wäre es durchaus möglich, die Verschwiegenheitspflicht der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder gegenüber der entsendenden Gemeinde aufzuheben oder klarzustellen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im GmbHG ein Verweis auf die §§ 394 und 395 AktG fehlt.

#### **4.2.5.6 Haftung**

Für den Aufsichtsrat der GmbH gelten in grundsätzlichen Zügen die Haftungsregeln des Aufsichtsrats einer AG (§ 52 Abs. 1 GmbHG i. V. mit §§ 116, 93 Abs. 2 AktG). Allerdings erfolgt im GmbHG kein Verweis auf § 93 Abs. 3 bis 6 AktG. Allein hinsichtlich der fünfjährigen Verjährung (vgl. § 52 Abs. 3 GmbHG) ergänzt das GmbHG die Bestimmungen des AktG. Eine im Gesellschaftsvertrag festgeschriebene Einschränkung des Verschuldensmaßstabes (z. B. Beschränkung der Haftung auf die grobe Fahrlässigkeit) wird einer gerichtlichen Überprüfung kaum standhalten.

Das GmbHG verweist nicht auf die Vorschriften des § 93 Abs. 4 und § 120 Abs. 2 Satz 2 AktG. Für die Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH gibt es im Regelfall eine Entlastung durch jährlichen Beschluss der Gesellschafterversammlung. Die Entlastung durch die Gesellschafterversammlung kann für Aufsichtsratsmitglieder und Geschäftsführer die Freistellung von Schadensersatzansprüchen zur Folge haben (abweichende Regelung zur AG; vgl. u. a. BGH, Urteil vom 20.05.1985, NJW 86, S. 129ff.; BGH, Urteil vom 21.04.1986, NJW 86, S. 2250ff.). Mit der Entlastung erlischt im Regelfall die Haftung der Aufsichtsratsmitglieder und der Geschäftsführer.

Nicht abschließend geklärt ist, inwieweit der Gesellschaftsvertrag eine andere Verjährungsfrist als in § 52 Abs. 3 GmbHG (fünf Jahre) festgeschrieben, vorsehen kann. Nach § 225 Satz 2 BGB könnte die Verjährungsfrist durch Festlegung im Gesellschaftsvertrag reguliert werden, wobei dies bei einer GmbH mit Beteiligung privater Dritter ausgeschlossen wird (vgl. BGH, Urteil vom 14.04.1975, BGHZ 64, S. 239ff.). Eine nähere Betrachtung soll an dieser Stelle nicht erfolgen, da zu empfehlen ist, keinesfalls eine Verkürzung der Verjährungsfrist vorzunehmen.

#### **4.2.5.7 Strafbarkeit**

Für die Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH gelten zunächst auch die allgemeinen Strafrechtsbestimmungen (so u. a. § 266 StGB „Untreue“). Das GmbHG verweist zwar nicht ausdrücklich auf die §§ 399ff. AktG, jedoch werden unwahre Darstellungen zur Vermögenslage in öffentlichen Mitteilungen durch § 82 Abs. 2 Satz 2 GmbHG unter Strafe gestellt, während § 85 Abs. 1 GmbHG die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht durch Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH behandelt.

### **4.2.6 Der Aufsichtsrat einer Genossenschaft, eines eingetragenen Vereins oder einer Stiftung**

#### **4.2.6.1 Der Aufsichtsrat in der Genossenschaft**

##### **Vorbemerkungen**

Hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl nicht geschlossene Gesellschaften, welche die Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb bezwecken, können als eingetragene Genossenschaften geführt werden. Hierzu zählen insbesondere Vereine zur Herstellung von Wohnungen. Das Genossenschaftsgesetz schreibt die Bildung eines Aufsichtsrats vor (vgl. GenG § 9 Abs. 1). Die Mitglieder des Aufsichtsrats müssen von der Generalversammlung gewählt werden. Es kann kein Entsendungsrecht durch die Kommunen im Statut vorgesehen werden. Damit haben die Kommunen nur das Vorschlagsrecht. Nach § 9 Abs. 2 GenG können nur Genossen Mitglieder im Aufsichtsrat und im Vorstand werden. Genosse ist dabei die Gemeinde, nicht das vorgeschlagene Mitglied. Die Gemeinde kann als juristische Person nicht Mitglied des Aufsichtsrats werden. Das bedeutet, dass die von der Gemeinde vorgeschlagenen und von der Generalversammlung gewählten Aufsichtsratsmitglieder als natürliche Personen Mitglied sind. Sie sind für die Folgen ihres Handelns haftbar. Die entsprechenden Regelungen stehen im Statut.

##### **Pflichten des Aufsichtsrats**

Die Pflichten des Aufsichtsrats sind analog denen des Aufsichtsrats einer AG und werden im § 34 GenG geregelt. Obwohl die Mitglieder ihre Tätigkeit im Nebenamt ausführen, haben sie eine Sorgfaltspflicht, die aber nicht der des Vorstandes entspricht, sondern den Aufgaben angepasst werden muss. Der Aufsichtsrat hat die folgenden Pflichten:

- **Bestellung des Vorstandes:** Der Vorstand wird nach § 24 GenG von der Generalversammlung bestellt und kann auch von dieser wieder abberufen werden. Gemäß § 40 GenG hat jedoch der Aufsichtsrat das Recht, Mitglieder des Vorstandes vorläufig ihres Amtes zu entheben und bezüglich der einstweiligen Fortführung Regelungen zu treffen.
- **Überwachung des Vorstandes:** Gemäß § 38 Abs. 1 GenG ist die Überwachung des Vorstandes wesentliche Aufgabe des Aufsichtsrats. Dazu gibt es in der GmbH keine Berichtspflicht des Vorstandes. Der Aufsichtsrat hat aber das Recht, jederzeit vom Vorstand eine Berichterstattung zu fordern. Er kann auch im Einzelfall Sachverständige einschalten. Ansonsten gelten die Regelungen der AG.
- **Prüfung des Jahresberichts:** Der Aufsichtsrat hat den Jahresbericht nach § 38 Abs. 1 GenG zu prüfen und der Generalversammlung zu berichten, nicht aber den Jahresabschluss festzustellen.
- **Verschwiegenheitspflicht:** Ebenso wie für den Aufsichtsrat einer AG gilt auch hier die Verschwiegenheitspflicht mit Haftung und Strafandrohung (§§ 34, 41 und 151 GenG). Die Gemeinde sollte darauf hinwirken, dass in der Satzung der Genossenschaft darüber klare Regelungen getroffen werden.

### **Rechte des Aufsichtsrats**

Der Aufsichtsrat einer Genossenschaft hat – abgesehen von zwei Ausnahmen – die gleichen Rechte wie der Aufsichtsrat einer AG. Die entsprechenden Ausnahmen sind:

1. Die Berichtspflicht des Vorstandes, die nur auf Verlangen des Aufsichtsrats wirksam wird und
2. ein Zustimmungsvorbehalt steht dem Aufsichtsrat nur zu, wenn das Statut eine entsprechende Regelung vorsieht.

Wie bei der AG vertritt der Aufsichtsrat die Genossenschaft außergerichtlich und gerichtlich gegenüber dem Vorstand (§ 39 Abs. 1 GenG), während in Prozessen gegen Aufsichtsratsmitglieder nicht der Vorstand, sondern besondere Vertreter die Genossenschaft vertreten (vgl. § 39 Abs. 3 GenG).

### **Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder**

#### ***Vergütung***

Für die Vertreter des Aufsichtsrats kann das Statut eine Vergütung vorsehen.

Gemäß § 36 Abs. 2 GenG darf sich die Vergütung aber nicht am Erfolg der Gesellschaft orientieren.

### ***Haftung***

Hinsichtlich der Haftung enthalten die §§ 41, 34 GenG eine dem Aktienrecht entsprechende Regelung. Wesentlich ist, ob das Weisungsrecht der Gemeinde anerkannt wird. In diesem Fall muss die Gemeinde dem Mitglied den Schaden sogar ersetzen, wenn dieses auf Weisung schuldhaft handelt. Die Gemeinde muss den Schaden auch ersetzen, wenn ihn das Mitglied ohne Weisung und schuldhaften Vorsatz verursacht hat.

### ***Entlastung***

Die Generalversammlung hat nach § 48 Abs. 1 GenG dem Aufsichtsrat die Entlastung zu erteilen. Damit wird nach allgemeiner Rechtsauffassung auch der Haftungsverzicht gegenüber den einzelnen Mitgliedern des Vorstandes begründet, wenn die allgemeinen Umstände bekannt waren und kein Straftatbestand vorliegt. Die Entlastung ist eine Billigung des Verhaltens des Aufsichtsrats und das Aussprechen des Vertrauens für die Zukunft.

### ***Abberufung***

Gemäß § 36 Abs. 3 GenG kann die Bestellung zum Aufsichtsratsmitglied jederzeit von der Generalversammlung widerrufen werden. Dazu ist eine Mehrheit von 3/4 der abgegebenen Stimmen nötig. Das Vorliegen eines wichtigen Grundes ist hingegen nicht erforderlich.

### ***Strafbarkeit***

Es gelten die gleichen Bestimmungen wie in der AG. Im § 150 GenG sind Regelungen für falsche Darstellung, im § 151 für die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht enthalten.

#### ***4.2.6.2 Aufsichtsrat in einem eingetragenen Verein***

Die rechtliche Stellung des eingetragenen Vereins ist in den §§ 22 ff. BGB geregelt. Insbesondere § 25 BGB ermöglicht auch, dass in einer Vereinssatzung z. B. ein Aufsichtsrat als Überwachungsorgan für den Vereinsvorstand eingerichtet wird. Im Wesentlichen bestimmt sich die Rechtsstellung eines derartigen Aufsichtsrats nach der Vereinssatzung. Die Aufgaben sowie die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten sollten möglichst genau in der Vereinssatzung

beschrieben werden. Die Mitglieder des Aufsichtsrats haften, wie die des Vorstandes, dem Verein gegenüber für schuldhafte Pflichtverletzungen. Der Verein kann nach § 31 BGB durch Verschulden der Aufsichtsratsmitglieder von Dritten haftbar gemacht werden. Die Ansprüche gegen einzelne Mitglieder können dann zivilrechtlich durchgesetzt werden.

#### **4.2.6.3 Aufsichtsrat einer Stiftung**

Die Stiftung ist ein verselbstständigtes Vermögen, das nach seiner Widmung der Förderung eines bestimmten Zweckes dient. Dazu gibt es in den Bundesländern Stiftungsgesetze. Die Stiftung kann als Überwachungsorgan einen Aufsichtsrat haben, der entweder nur über die Verwaltung des Vermögens entsprechend der Stiftervorgaben, oder auch über die Einhaltung der Rechte derer, die von der Stiftung begünstigt werden – der sogenannten Destinatäre – wacht.

Vorgabe für jede Entscheidung des Aufsichtsrats ist die Verpflichtung, dem Willen des Stifters zu folgen. Im Übrigen bestimmt sich die Rechtsstellung nach der Stiftungssatzung, wobei allerdings auch hier die bei der GmbH und dem Verein aufgezeigten allgemeinen Grundsätze eine Grenze bilden.

#### **4.2.7 Kleines Begriffs-ABC**

An dieser Stelle werden nur Begriffe kurz definiert, die bisher im Text nicht näher erläutert wurden.

##### **Aktiengesellschaft (AG)**

Die Aktiengesellschaft (AG) ist eine Handelsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (= juristische Person). Für die Verbindlichkeiten der AG gegenüber ihren Gläubigern haftet nur das Gesellschaftsvermögen (§ 1 AktG). Die Gesellschafter (Aktionäre) sind in der Regel mit Einlagen an dem Aktienkapital beteiligt. Kapitalgesellschaften sind eine Unternehmensform, bei der das Eigenkapital durch Aktionäre bereitgestellt wird. Aktiengesellschaften sind besonders zur Beschaffung größerer Beträge bei einer Vielzahl kleiner Kapitalgeber geeignet. Diesem Zweck dienen die guten Möglichkeiten zum Handel von Aktien. Die Aktionärhaftung ist auf ihre Einlagen begrenzt. Kennzeichen der AG ist zudem die Trennung von Geschäftsführung (durch den Vorstand) und Mittelbereitstellung (durch die Aktionäre über die Hauptversammlung).

## **Auflösung der GmbH**

Eine GmbH wird u. a. aufgelöst:

- durch Ablauf der im Gesellschaftsvertrag bestimmten Zeit,
- durch Beschluss der Gesellschafter (mehr als 3/4 der Gesellschafterversammlung),
- durch gerichtliches Urteil,
- durch Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Hierbei wird der Zusatz „i. In.“ bzw. „i. IN.“ für in Insolvenz an den Firmennamen der GmbH angefügt,
- mit Rechtskraft des Beschlusses, durch den die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens mangels Masse abgelehnt worden ist.

Eine Auflistung der Auflösungsgründe befindet sich im GmbH-Gesetz (vgl. § 60 GmbHG). Die Auflösung der Gesellschaft muss zur Eintragung im Handelsregister angemeldet werden. Die Geschäftsführer sind die „geborenen“ Liquidatoren, wenn nichts anderes bestimmt ist. Im eröffneten Insolvenzverfahren erfolgt die Liquidation der GmbH nicht durch die Geschäftsführer. Wird das Insolvenzverfahren mangels Masse abgewiesen, so sind die Geschäftsführer die Liquidatoren, wenn nichts anderes bestimmt ist.

## **Aufsichtsrat**

In der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) der GmbH kann ein Aufsichtsrat vorgesehen werden. Ein Aufsichtsrat muss grundsätzlich gebildet werden, wenn die GmbH mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigt (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG). In diesem Falle lautet das Verhältnis Arbeitnehmer zu Arbeitgeber im Aufsichtsrat gemäß Drittelbeteiligungsgesetz eins zu zwei. Wenn eine GmbH mehr als 2.000 Arbeitnehmer beschäftigt, liegt das Verhältnis gemäß Mitbestimmungsgesetz bei eins zu eins, wobei der Aufsichtsrat dann aus mindestens zwölf natürlichen Personen bestehen muss. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats hat bei Pattsituationen eine sogenannte Zweitstimme. Die Aufgabe des Aufsichtsrats besteht vorwiegend in der Überwachung der Geschäftsführung. Rechtsgrundlage für den Aufsichtsrat einer GmbH ist § 52 GmbH-Gesetz.

## **Aufsichtsratsvergütung**

Aufsichtsratsmitgliedern kann für ihre Tätigkeit eine Vergütung gewährt werden. Diese kann in der Satzung/dem Gesellschaftsvertrag festgesetzt oder von der Hauptversammlung/Gesellschafterversammlung bewilligt werden. Sie soll in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben der Aufsichtsratsmitglieder und zur Lage der Gesellschaft stehen (§ 113 Abs. 1 AktG). Die Vergütung ist,

auch wenn sie als Aufwandsentschädigung bezeichnet wird, als Einkommen aus sonstiger selbstständiger Tätigkeit voll einkommenssteuerpflichtig. Aufwendungen im Zusammenhang mit der Aufsichtsrats­tätigkeit sind dabei abzugsfähig, soweit nicht zur pauschal­ierten Abgeltung ein zusätz­liches Sitzungs­geld gezahlt wird.

### **Beherrschender Gesellschaftsvertrag**

Der beherrschende Gesellschaftsvertrag ist nicht gleichzusetzen mit dem Beherrschungsvertrag nach § 291 AktG. Der beherrschende Gesellschaftsvertrag folgt dem Grundsatz der Vertragsfreiheit (es darf alles vertraglich geregelt werden, was nicht ausdrücklich gesetzlich verboten oder sittenwidrig ist). Zudem wirken hier das Weisungsrecht des Gesellschafters an die entsendeten Vertreter in der Gesellschafterversammlung bzw. die Aufsichtsratsmitglieder und der Informationsanspruch des Gesellschafters gegenüber der Gesellschaft. Durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag (Satzung) behält sich dabei ein Beschlussorgan eines Gesellschafters (z. B. Gemeinderat) ein „Vetorecht“ hinsichtlich der Wirksamkeit von Beschlüssen der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats des Unternehmens vor. Das Beschlussgremium des Gesellschafters kann dabei die Beschlüsse der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats selbst nicht abändern. Wird vom „Vetorecht“ Gebrauch gemacht, müssen Gesellschafterversammlung oder Aufsichtsrat eine geänderte Beschlussfassung herbeiführen oder eben auf einen Beschluss in der Sache verzichten.

### **Bilanz**

Die *Bilanz im Rechnungswesen* ist eine stichtagsbezogene Gegenüberstellung der Vermögensgegenstände und der Kapitalgegenstände eines Unternehmens. Die Basis für die Bilanz bildet das Inventar (Anlagevermögen). Die Bilanz enthält im Gegensatz zum Inventar nur Wertangaben in der jeweiligen Währung und keine Mengenangaben. Sie ist aufgeteilt in AKTIVA (= Vermögensgegenstände) und PASSIVA (= Eigenkapital und Fremdkapital, Mittelherkunft). Dabei gilt immer, dass der Wert der AKTIV-Seite dem Wert der PASSIV-Seite entspricht.

### **Cashflow**

Der Cashflow ist der Überschuss der regelmäßigen betrieblichen Einnahmen über die regelmäßigen laufenden betrieblichen Ausgaben. Er gibt damit das aus der Betriebstätigkeit nachhaltig zu erwirtschaftende Zahlungsmittelreservoir

zur Deckung besonderer betrieblicher Ausgaben an. Der Cashflow beziffert den Überschuss, der sich ergibt, wenn man von den Einnahmen die Ausgaben abzieht. Er lässt erkennen, in welchem Maße ein Unternehmen Finanzmittel aus eigener Kraft erwirtschaftet hat. Diese Kennzahl zeigt einerseits, wie stark das Unternehmen sich von innen heraus finanzieren kann (Innenfinanzierung) und andererseits, wie groß das finanzielle Potenzial ist, das aus seiner erfolgreichen Tätigkeit in der Wirtschaft wächst. Daraus kann der Bedarf an Fremdkapital ermittelt werden.

### **Finanzrechnung**

Die Finanzrechnung ist, neben der Ergebnisrechnung, eine Nebenrechnung, die sich der Zahlen und Angaben der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings bedient. Im Gegensatz zu der reinen Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung stellt die Finanzrechnung die finanziellen Konsequenzen der betrieblichen Tätigkeit transparent dar. In der Finanzrechnung werden alle Einzahlungen und Auszahlungen für die laufende Geschäftstätigkeit und den investiven Bereich dargestellt.

### **Gesellschafterversammlung**

Oberstes beschließendes Organ der GmbH ist die Gesellschafterversammlung, in der die Gesamtheit der Gesellschafter repräsentiert ist. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich – soweit nicht Gesetz oder Satzung/Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmen – auf alle Angelegenheiten der GmbH (vgl. § 45 GmbHG). Die Gesellschafter fassen ihre Beschlüsse in der Gesellschafterversammlung (vgl. § 48 Abs. 1 GmbHG). Bei Einverständnis aller Gesellschafter ist die schriftliche Abstimmung ohne Abhalten einer Versammlung zulässig (§ 48 Abs. 2 GmbHG). Wird ein Aufsichtsrat gebildet oder besteht die Pflicht zur Bildung eines Aufsichtsrats, ist die Zuständigkeit zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat im Gesellschaftsvertrag/in der Satzung zu bestimmen.

### **Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)**

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gehört zur Gruppe der Kapitalgesellschaften und ist nach deutschem Rechtssystem eine juristische Person des Privatrechts. Die GmbH gilt auch als Handelsgesellschaft im Sinne des Handelsgesetzbuchs. Die rechtlichen Grundlagen für eine GmbH finden sich im GmbH-Gesetz (GmbHG). Weitere Vorschriften für die GmbH sind die §§ 238–342a Handelsgesetzbuch (HGB), das Umwandlungsgesetz (UmwG) und die

Insolvenzordnung (InsO). Zur Gründung einer GmbH ist mindestens eine „Person“ notwendig. Es können aber auch unbegrenzt viele „Personen“ eine GmbH gründen oder später beitreten. Mögliche Gesellschafter können natürliche und juristische Personen sowie andere Kapitalgesellschaften sein (z. B. Offene Handelsgesellschaft/OHG, Kommanditgesellschaft/KG, Gesellschaft bürgerlichen Rechts/GbR).

Der Gesellschaftsvertrag (die Satzung) muss folgenden Mindestinhalt haben:

- Firma,
- Sitz,
- Gesellschaftsgegenstand,
- Höhe des Stammkapitals und
- Übernahme der Stammeinlagen durch die Gesellschafter.

Eine GmbH entsteht erst mit der Eintragung in das Handelsregister, d. h. die Eintragung ist konstitutiv. Dazu ist der Gesellschaftsvertrag notariell zu beurkunden. Anschließend muss eine notariell beglaubigte Handelsregisteranmeldung erfolgen. Die GmbH muss einen oder mehrere Geschäftsführer haben (§ 6 Abs. 1 GmbHG). Neben der Vertretung ausschließlich durch Geschäftsführer besteht auch die Möglichkeit der sogenannten gemischten Gesamtvertretung. Bei dieser erfolgt die Vertretung der Gesellschaft entweder durch die Geschäftsführer gemeinschaftlich oder durch einen Geschäftsführer in Gemeinschaft mit einem Prokuristen als rechtsgeschäftlichem Vertreter (in Anwendung des § 78 Abs. 3 AktG).

### **Gewerbsteuer bei einer GmbH**

Eine GmbH gilt als Handelsgesellschaft im Sinne des HGB (§ 13 Abs. 3 GmbHG). Sie ist somit ein Gewerbebetrieb und unterliegt, unabhängig von ihrem Unternehmenszweck, der Gewerbsteuer. Es gibt keinen Freibetrag wie bei Einzelunternehmen. Der Steuersatz für die Ermittlung des Gewerbesteuermessbetrages beträgt 3,5 Prozent. Bemessungsgrundlage ist der Unternehmensgewinn unter Berücksichtigung von Hinzurechnungen (z. B. Schuldzinsen, Aufwendungen für kreditähnliche Rechtsgeschäfte). Auf den Messbetrag berechnen die Gemeinden einen eigenen Hebesatz. Bis 2007 betrug der Steuersatz der Gewerbsteuer fünf Prozent. Mit der Reduzierung des Steuersatzes auf 3,5 Prozent wurde zugleich der Körperschaftssteuersatz von 25 auf 15 Prozent reduziert. Hintergrund dieser Steuerentlastung war und ist, dass die Gemeinden die

Option erhalten, über höhere Gewerbesteuersätze die eigene Einnahmehasis zu stabilisieren. Der sogenannte Belastungshebesatz (ab dem Hebesatz wird das Unternehmen im Vergleich zu den Regelungen vor der Unternehmenssteuerreform mehr belastet) liegt bei der GmbH bei 859 von Hundert.

### **Gewinnabführungsvertrag**

Mit einem Gewinnabführungsvertrag verpflichtet sich eine Kapitalgesellschaft gegenüber einem Unternehmen in beliebiger Rechtsform, den Gewinn abzuführen. Der Gewinnabführungsvertrag ist ein Unternehmensvertrag, der die Abführung des Gewinns oder den Ausgleich des Verlusts der einen Gesellschaft an oder durch die andere Gesellschaft zum Gegenstand hat. Der Gewinnabführungsvertrag ist ebenso wie der Beherrschungsvertrag in § 291 AktG geregelt. Da das AktG nur für die Aktiengesellschaft und die Kommanditgesellschaft auf Aktien gilt, sind diese Bestimmungen auf andere Kapitalgesellschaften wie die GmbH zunächst nicht unmittelbar anwendbar, zumal sich im GmbH-Gesetz keine Regelung über Unternehmensverträge findet. Diese „Gesetzeslücke“ wurde aber zwischenzeitlich durch die Rechtsprechung geschlossen. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seinem Urteil vom 24. Oktober 1988 ausführlich dazu Stellung genommen und bei der GmbH als abhängige Gesellschaft bestimmte Formvorschriften für die Wirksamkeit eines Gewinnabführungsvertrages erlassen. Dabei muss die GmbH im Unternehmensvertrag die Geltung der aktienrechtlichen Vorschriften ausdrücklich vorsehen.

### **Gewinn- und Verlustrechnung**

Die Gewinn- und Verlustrechnung bildet die Erträge und Aufwendungen eines Unternehmens ab. Im Ergebnis wird der unternehmerische Erfolg (= Gewinn oder Verlust) sichtbar.

### **Haftung der Gesellschaft und der Gesellschafter**

Die GmbH haftet nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen (§ 13 Abs. 2 GmbHG) für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Das Vermögen der Gesellschafter bleibt unberührt. Für Verluste aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einer GmbH haften die Gesellschafter der GmbH nur, sofern sie die Vermögenslosigkeit der Gesellschaft in rechtswidriger Weise verursacht haben. Dazu hat der Bundesgerichtshof in den letzten Jahren den Tatbestand der Existenzvernichtungshaftung entwickelt.

## **Jahresabschluss**

Mit dem Jahresabschluss wird eine Geschäftsperiode (i. d. R. ein Geschäftsjahr) abgeschlossen. Das Handelsgesetzbuch (HGB) schreibt gemäß § 242 einen Jahresabschluss verpflichtend vor. **Durch den Jahresabschluss wird der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens bemessen** und auch offengelegt. Er stellt damit die Grundlage für zukünftige Planungen und Entscheidungen dar. Zudem kann sich die Öffentlichkeit Einsicht in die finanzielle Lage des Unternehmens verschaffen. Mit dem Jahresabschluss wird zudem die Besteuerung eines Unternehmens bemessen.

## **Kapitalertragsteuer**

Schüttet die GmbH Gewinn an ihre Gesellschafter aus (Dividende), muss sie davon Kapitalertragsteuer einbehalten (derzeitiger Steuersatz: 25 Prozent) und an das Finanzamt abführen. Die weitere steuerliche Behandlung der Dividende und der einbehaltenen Kapitalertragsteuer beim Gesellschafter hängt davon ab, ob der Gesellschafter eine natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. Sitz im In- oder Ausland ist.

## **Körperschaftsteuer**

Eine GmbH unterliegt mit ihrem Einkommen der Körperschaftsteuer, unabhängig von der Gewinnverwendung. Der Steuersatz beträgt derzeit 15 Prozent (ohne Progression).

## **Kosten- und Leistungsrechnung**

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird auch als internes Rechnungswesen bezeichnet, weil sie komplett der Hoheit des Unternehmens unterliegt.

## **Liquidation der GmbH**

Die Liquidation ist das Abwicklungsverfahren nach der Auflösung der GmbH. Die Abwicklung der Gesellschaft erfolgt gemäß § 66 GmbHG durch die Liquidatoren. Außer im Fall des Insolvenzverfahrens kommt diese Aufgabe grundsätzlich den bisherigen Geschäftsführern zu. Sie werden im Register eingetragen und haben die laufenden Geschäfte der GmbH zu beenden und das Vermögen der Gesellschaft in Geld umzusetzen (§ 70 GmbHG). Ist die Liquidation beendet, müssen die Liquidatoren den Abschluss der Liquidation zur Eintragung in das Handelsregister anzumelden. Die Gesellschaft ist dann im Handelsregister zu löschen (§ 74 GmbHG).

## **Rechte und Pflichten der Gesellschafter**

Jeder Gesellschafter hat im Gesellschaftsvertrag die Verpflichtung zur Leistung eines Anteils am Stammkapital übernommen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 GmbHG). Die Hauptpflicht eines Gesellschafters besteht darin, seine Stammeinlagepflicht zu erfüllen (§ 19 Abs. 1 GmbHG). Der Gesellschafter kann – soweit nicht durch die Satzung/den Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt ist – über seinen Geschäftsanteil frei verfügen. Der Anteil kann – einen entsprechenden notariell beurkundeten Vertrag (§ 15 Abs. 3 GmbHG) vorausgesetzt – verkauft und im Übrigen auch vererbt oder verschenkt werden. Die Gesellschafter haben Anspruch auf den Jahresüberschuss, soweit sie nicht zulässigerweise von der Beteiligung ausgeschlossen sind (§ 29 Abs. 1 GmbHG). Jeder Gesellschafter kann von den Geschäftsführern verlangen, dass sie ihm unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der GmbH geben und ihm Einsicht in die Bücher gestatten (§ 51a Abs. 1 GmbHG). Ein Gesellschafter kann durch gerichtliches Urteil aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden, wenn ein in seiner „Person“ liegender wichtiger Grund die Fortsetzung der Gesellschaft mit ihm unzumutbar macht.

## **Umsatzsteuer**

Eine GmbH kann Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts sein (§ 2 UStG). Als juristische Person kann sie jedoch auch unselbstständiger Teil einer umsatzsteuerlichen Organschaft sein.

## **Verdeckte Gewinnausschüttung**

Als verdeckte Gewinnausschüttung bezeichnet man Vermögensminderung oder verhinderte Vermögensmehrung,

- die durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst ist,
- sich auf die Höhe des Gewinns auswirkt und
- keine offene Gewinnausschüttung ist.

Als verdeckte Gewinnausschüttung können z. B. die Ausreichung von un- oder unterverzinslichen Darlehen an Gesellschafter (Gesellschafterdarlehen), eine Lieferung an Gesellschafter unter Marktpreisen oder eine Aufgabenerledigung für den Gesellschafter ohne marktüblichen Kostenersatz angesehen werden.

## **Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen**

Die Kommunalverfassungen der Länder bestimmen, dass die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune durch das Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern, Dienstleistungen oder vergleichbaren Leistungen, die ihrer Art nach

auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnten, gegeben ist. Die Kommunalverfassungen normieren dabei Regelungen zum Schutz der Leistungsfähigkeit der Kommunen. So ist meist geregelt, dass sich die Kommune zur Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen darf, wenn der öffentliche Zweck dies rechtfertigt, wobei die Gewinnerzielung allein keinen ausreichenden öffentlichen Zweck darstellt und die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Schon daraus ergeben sich Grenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen.

Die Kommune hat zudem im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung dafür zu sorgen, dass Leistungen, die von privaten Anbietern wirtschaftlicher oder gleich gut erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden. Dazu sind Angebote einzuholen oder Vergleichsberechnungen vorzunehmen. Ist also ein Privater kostengünstiger, darf die Kommune selbst nicht wirtschaftlich aktiv werden. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch Ausnahmen. So gelten die gesetzlichen Schranken der wirtschaftlichen Betätigung für die Kommune nicht, wenn eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Diese gesetzliche Ausnahmeregelung ist sehr auslegungsfähig. In jedem Fall muss eine entsprechende Entscheidung begründet werden. Im Regelfall ist die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen auf ihr Gebiet beschränkt (Territorialprinzip). Doch auch hier gibt es wieder Ausnahmen.

So ist die wirtschaftliche Betätigung außerhalb der Versorgung der örtlichen Gemeinschaft sowie der Nutzung von Einrichtungen beziehungsweise Angeboten in der Gemeinde auch zulässig

- für die Versorgung mit Elektrizität, Gas und Fernwärme,
- im Rahmen von Vereinbarungen oder Konzessionen der betroffenen Gemeinden, Gemeindeverbände oder kommunalen Unternehmen.

Selbst die wirtschaftliche Betätigung der Kommune im Ausland ist zulässig, wenn Interessen des Bundes oder des Landes dem nicht entgegenstehen. Hier ist jedoch die Kommunalaufsichtsbehörde rechtzeitig vor Aufnahme der Betätigung zu unterrichten.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung dürfen durch die kommunalen Unternehmen sogenannte Nebenleistungen erbracht werden, die im Wettbewerb üblicherweise zusammen mit der Hauptleistung angeboten werden und den

öffentlichen Hauptzweck nicht beeinträchtigen. Mit der Durchführung dieser Nebenleistung sollen jedoch im Regelfall private Anbieter beauftragt werden. Dies ist nicht zwingend notwendig, wenn die Auftragsvergabe an Private mit den berechtigten Interessen der Kommune oder des Unternehmens nicht vereinbar ist oder dadurch bestehende Kapazitäten bei der Kommune oder dem Unternehmen brachliegen würden, also nicht nutzbar wären. Bei freien Kapazitäten können die Kommunen und das Unternehmen sehr wohl auch selbst Nebenleistungen erbringen.

Im jährlichen Beteiligungsbericht muss regelmäßig die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen begründet werden. Zu beachten ist, dass die Verwaltung des Kommunalvermögens, insbesondere das unmittelbare oder mittelbare Halten von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft, keine wirtschaftliche Betätigung ist, wenn mit dem Vermögen keine kommunale Aufgabenerfüllung verbunden ist. Diese Regelung lässt es zu, dass eine Kommune Unternehmensanteile ausschließlich zur Erlangung von Fiskaleinnahmen halten kann.

## Stichwortverzeichnis

### A

Abberufung hauptamtlicher Beigeordneter, Gemeinden	88
Abberufung hauptamtlicher Kreisbeigeordneter	56
Abberufung Landrat	57
Abgabensatzung	212, 213
Abgabensatzung, Inhalt	212
Abschreibungen	263, 277
Abstimmung, Gemeindevertretung	71
Abundanz	159
Abwahl Bürgermeister (siehe Bürgermeisterabwahl durch Bürger)	89
Akteneinsicht	42
Aktiengesellschaft (AG)	234, 320
Aktivierete Eigenleistungen	277
Aktuelle Stunde	110
Amtsblatt	105
Änderungsanträge	99
Anfragen	110
Anträge	71, 99, 108
Anlagevermögen	262, 263, 271
Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)	234, 246 - 249
Aufgabenkatalog, kommunaler	30 - 32
Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise	32, 33
Aufgabenverteilung zwischen Landkreise und kreisangehörigen Städten und Gemeinden	33
Aufgabenwahrnehmen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung	34
Aufsichtsrat AG	288
Aussichtsrat Genossenschaft	317
Aufsichtsrat GmbH	253, 308
Aufsichtsrat Stiftung	320
Aufwandsentschädigung, ehrenamtlicher Bürgermeister und ehrenamtliche Beigeordnete	87
Aufwandsentschädigung kommunaler Mandatsträger	28

Aufwands-/Verbrauchssteuern, örtliche	139
Aufwendungen, über- und außerplanmäßige	68
Ausgleichsrücklage (als Bestandteil des Eigenkapitals)	268
Ausländerbeirat, Gemeinden	93, 104
Ausländerbeirat, Gemeinden, Aufgaben, Wahl	93
Ausländerbeirat, Gemeinden, Geschäftsgang	94, 109
Ausländerbeirat, Gemeinden, Vorsitz	94
Ausländerbeirat, Landkreis	59, 101
Ausschussbesetzung (Kreistag)	48
Ausschussbildung (Kreistag)	47
Ausschüsse, Berichterstattung im Kreistag	48
Ausschüsse, beschließende	48
Ausschüsse, Gemeindevertretung	109
Ausschüsse, Gemeindevertretung, Zusammensetzung	110
Auszahlungen, über- und außerplanmäßige	68
<b>B</b>	
Bauplanungsrecht	30
Bebauungsplan	138
Beanstandungsrecht und -pflicht des Landrats	48
Beanstandungsrecht und -pflicht des Bürgermeisters	78
Beigeordnete, Gemeinden, Rechtsverhältnisse	102
Beiträge, kommunal	168
Benutzungsgebühren	218, 219
Berichtspflichten kommunaler Vertreter in wirtschaftlichen Gremien	293
Beschlussfähigkeit, Gemeindevertretung	70
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Gemeinden	115
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Landkreis	59, 112
Beteiligungsbericht bei wirtschaftlicher Betätigung	243
Bettensteuer	143
Bilanz (Vermögensrechnung)	197 - 201
Bildaufnahme in Sitzungen	70
Budgets	184 - 186
Bürger	63
Bürgerbegehren	113 - 115
Bürgermeisterabwahl durch Bürger	89

Bürgermeister, Aufgaben	88
Bürgermeister, ehrenamtlich	102
Bürgermeister, Rechtsverhältnisse	84
Bürgerentscheid	113 - 115
Bürgerversammlung	112
Bürgschaften	194

## C

Cash-flow	273, 322
Corona-Beschränkungen – Auswirkungen auf die hessischen Kommunen und das Kommunalrecht	27

## D

Daseinsvorsorge	238
Datenschutz	116
Disziplinarverfahren gegen Bürgermeister, Beigeordnete	88
Disziplinarverfahren gegen Landrat, Beigeordneten	56
Doppik	177

## E

Ehrensold, ehrenamtlicher Bürgermeister und ehrenamtliche Beigeordnete	87
Eigenbetrieb	233, 249
Eigengesellschaft	237
Eigenkapital	267
Eigenkapitalquote	272
Eilentscheidung des Finanzausschusses, Aufhebung durch den Kreistag	46
Eilentscheidung durch Finanzausschuss, Gemeindevertretung	69, 70
Eilentscheidung durch Finanzausschuss, Kreistag	46
Eilentscheidung durch Finanzausschuss, Unterrichtung an den Kreistag	46
Eilentscheidung durch Finanzausschuss im Umlaufverfahren	46
Einberufung, Gemeindevertretung	73
Einberufung Kreistag	47

Einnahmegrundsätze	178
Einkommenssteuer, Gemeindeanteil	136 - 138
Einwohner	112
Einwohnerfragestunde	112
Einwohnerversammlung	112
Elektronische Akte	82
Elektronische Übermittlung von Sitzungsunterlagen	82
Entgelte	168
Entschädigung kommunaler Mandatsträger (siehe Aufwandsentschädigung kommunaler Mandatsträger)	66
Entsendung kommunale Vertreter in Aufsichtsräten	244
Ergebnishaushalt (Ergebnisplan)	181, 191, 276
Erlöse aus wirtschaftlicher Betätigung	171
Eröffnungsbilanz	268

## **F**

Familienleistungsausgleich, Kompensationsleistungen	138
Festsetzung der Tagesordnung, Tagungszeit, Tagungsort	74
Finanzausgleich, kommunaler	153 - 159
Finanzausgleichsmasse	161
Finanzausschuss (Kreistag)	48
Finanzausstattung, angemessen	159
Finanzhaushalt (Finanzplan)	182 - 184
Finanzplanung	191
Finanzielle Mindestausstattung der Kommunen	161
Finanzierung der Kommunen	117
Finanzkraft, kommunale	161
Flächennutzungssteuer	132 -135
Fragerecht, Gemeindevertretung	67
Fragerecht, Kreistag	42
Fraktionen, Ein-Personen-Fraktionen, Gemeindevertretung	66
Fraktionen, Gemeindevertretung	66
Fraktionen, Kreistag	45, 107
Fraktionsmittel, Kreistag	45
Frauenbüro, Gemeinden	96
Frauenbüro, Landkreis	58
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	31, 162

Freie Finanzspitze	274
Fremdkapital	265, 272

## G

Gebietshoheit	30
Gebühren, kommunal	169
Gemeinden	34
Gemeindearten	34
Gemeinden, Aufgaben	62
Gemeindevertreter	63
Gemeindevertreter, Anzahl	102
Gemeindevertreter, Entschädigung	66
Gemeindevertreter, Fortbildungsurlaub	66
Gemeindevertreter, Freistellungsanspruch	65
Gemeindevertretung, Aufgaben	67
Gemeindevertretung, Zusammensetzung	66
Gemeindevertretung, Zuständigkeit	68
Gemeindevorstand, Aufgaben	103
Gemeindevorstand, Beschlussfähigkeit	81
Gemeindevorstand, Beschlussfassung	81
Gemeindevorstand, Einberufung	82
Gemeindevorstand, Vertretung der Gemeinde	82
Gemeindevorstand, Zusammensetzung	79
Gemeinschaftssteuern	136
Genossenschaft	235
Geschäftsgang, Ausschüsse	76, 77
Geschäftsführer einer GmbH	258, 259
Geschäftsordnung	106, 110, 111
Gesellschafterversammlung	252, 253, 323
Gesellschaftervertrag	327
Gesellschaftervertrag, beherrschend	322
Gewährleistungen für Dritte	194
Gewerbsteuer	118, 120
Gewerbsteuerprüfer, kommunale	122
Gewerbsteuerumlage	119, 122
Gewinnabführungsvertrag	325
Gewinn- und Verlustrechnung	325

GmbH	234, 323
Grundsteuer A und B	124 - 135

## H

Haftung kommunaler Vertreter	245
Hauptsatzung, Gemeinden	101, 105
Hauptsatzung, Gemeinden, Mindestinhalt	101
Hauptsatzung Landkreis	101, 105
Hauptsatzung, Landkreis, Mindestinhalt	101
Hauptversammlung einer AG	251, 252
Haushalt, kommunal	176
Haushaltsausgleich	177
Haushaltsgrundsätze (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit)	176
Haushaltsplan	180
Haushaltsplan, Inhalt, Gliederung	181
Haushaltsrecht, kommunales	174
Haushaltsreste	202
Haushaltssatzung	179, 188
Haushaltssatzung, Bestandteile	179
Haushaltssatzung, Genehmigung durch Rechtsaufsicht	189
Haushaltssicherungskonzept (HSK)	178
Haushaltssperre	197
Haushaltsvollzug	188
Haushaltswirtschaftliche Sperren (Haushaltssperren)	197
Hebesatzrecht bei Grund- und Gewerbesteuer	129, 163
Hessische Gemeinde- und Landkreisordnung als Kommunalverfassung	25
Holding	234
Hundesteuer	140 - 142

## I

Informationsfreiheitssatzungen	116
Informationsrechte der Öffentlichkeit aus kommunalen Unternehmen	281 - 284, 307
Informationsrechte für Einwohner*innen	282
Informationsrechte für kommunale Mandatsträger	283
Innere Verrechnungen	277

Integrations-Kommission, Gemeinden	104
Instandsetzungen/Instandhaltung	187
Investitionen	187
Investitionsplan	192

## **J**

Jagdsteuer	143
Jahresabschluss (Jahresrechnung)	202, 278 - 280
Jahresrechnung, örtliche Prüfung	202
Jährlichkeitsprinzip beim kommunalen Haushalt	180

## **K**

Kassenkredite (siehe Liquiditätskredite)	266
Kapitalertragssteuer	326
Klage gegen eine Satzung	141
Kommunalabgaben	211
Kommunalaufsicht	292
Kommunale Gemeinschaftsarbeit	34
Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld der Rechts- und Fachaufsicht des Landes	26
Kommunale Selbstverwaltung, Merkmale	30
Kommunale Selbstverwaltung, Rolle	29
Kommunaler Finanzausgleich	164
Kommunaler Aufgabenkatalog	30
Kommunalrecht als Landesrecht	25
Kommunen als Lebens- und Demokratieort	24
Kommunalstruktur in Hessen	34
Kommissionen, Gemeindevorstand	83
Kommissionen, Kreisausschuss	51
Körperschaftssteuer	326
Kosten- Leistungs-Rechnung	326
Kredite/Kreditaufnahme	192 - 194
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	194
Kreisausschuss	49, 50
Kreisausschuss, Aufgaben	51
Kreisausschuss, Beanstandungsrecht	50
Kreisausschuss, Zusammensetzung	102

Kreisbedienstete	58
Kreisbeigeordnete, ehrenamtlich	53
Kreisbeigeordnete, hauptamtlich	52
Kreisfreie Städte	34
Kreistag	40
Kreistag, Akteneinsichtsrecht	42
Kreistag, Aufgaben	40
Kreistag, Einberufung	47
Kreistag, Kontrollfunktion	42
Kreistag, Ladungsfrist	47
Kreistag, Zuständigkeit	41, 42
Kreistagsabgeordnete	43
Kreistagsabgeordnete, Amtsantrittshindernis	43
Kreistagsabgeordnete, Anzahl	101
Kreistagsabgeordnete, Entschädigung	45
Kreistagsabgeordnete, Fortbildungsurlaub	44
Kreistagsabgeordnete, Freistellungsanspruch	44
Kreistagsabgeordneter, Verbot, Behinderung, Kandidatur, Mandatsausübung	43, 44
Kreistagsvorsitzender	47
Kreisumlage	164, 175
Kulturabgabe	143
Kurbeitrag	228

## L

Ladungsfrist, Gemeindevertretung	74
Lagebericht	280
Landeszuweisungen	117
Landkreise	35
Landkreise, Aufgaben	38, 39
Landkreise, Einrichtungen	39
Landkreis, Vertretung	54
Landrat	52
Landrat, Aufgaben	54
Landrat, Eilentscheidungsrecht	54
Landrat, Vertretung	54
Liquiditätskredite	195

## **M**

Mandat, imperatives	287
Mandat, kommunales	65

## **N**

Nachtragshaushaltsplan	189
Nachtragshaushaltssatzung	189
Niederschrift, Sitzung, Ausschüsse	111
Niederschrift, Sitzung, Gemeindevertretung	76
Niederschrift, Sitzung, Kreistag	111

## **O**

Öffentliche Bekanntmachung	105, 202, 204
Öffentliche Einrichtungen	205
Öffentlichkeit der Sitzungen, Gemeindevertretung	70
ÖPNV-Abgabe	144 - 148
Ordnungsmaßnahmen gegen Gemeindevertreter	109
Organisationshoheit, kommunale	30,
Ortsbeirat, Aufgaben	104
Ortsbeirat, Geschäftsgang	92
Ortsbeirat, Wahl	91, 104
Ortsbeirat, Zusammensetzung	91
Ortsbezirke, Aufhebung	91
Ortsbezirke, Bildung	103
Ortsvorsteher	92

## **P**

Personalentscheidungen durch Gemeindevorstand	61
Personalhoheit, Landkreis	55
Persönliche Erklärungen	76, 110
Pflichtaufgaben	31, 165
Protokollierung persönliches Abstimmungsverhalten	76
Prüfungsrechte bei wirtschaftlicher Betätigung	242

## R

Ratsmitglieder, Rechte und Pflichten	96 - 99
Realsteuern	118
Rechnungsprüfung	25
Rechnungsprüfungsamt	175
Rechnungswesen bei wirtschaftlicher Betätigung	259, 260
Regiebetrieb	233
Rücklagen	196
Rückstellungen	196, 197, 267

## S

Sachkundige Bürger, Ausschüsse	77
Sachverständige, Ausschüsse	77
Satzungsautonomie	30
Satzungshoheit	100
Satzungsrecht	100
Schlüsselzuweisungen	155
Schuldenübersicht	210
Schulumlage	165, 175
Selbstverwaltung, kommunale (siehe kommunale Selbstverwaltung)	29, 30, 231
Sitzungsausschluss	75
Sitzungsordnung, Gemeindevertretung	75
Solidaritätsumlage (auf abundante Steuerkraft	165
Sonderposten	267
Sondersitzung	73
Sonderstatus Städte	35
Stellenplan	184
Stellenplan, Gliederung	184, 185
Steuereinnahmen, kommunale	118
Steuerfindungsrecht	217
Steuerkraftmesszahl	166
Stiftung	206, 234
Straßenausbaubeiträge, Neuregelungen	224
Straßenausbaubeiträge, wiederkehrende	225 - 228

## T

Tagesordnung, Erweiterung, Sitzung Gemeinderatsvertretung	75
Tagesordnung, Festsetzung, Sitzung Gemeinderatsvertretung	74
Teilnahmepflicht	99
Ticketfreier Nachverkehr	144 - 148
Tonaufnahme in Sitzungen	70, 103
Tourismusabgabe	143
Tourismusbeitrag	228
Transparenzgebot bei wirtschaftlicher Betätigung	281
Transparenzrecht	116
Transparenzsatzungen	116

## U

Überschuldungsverbot	178
Übertragung kommunale Sitzungen im Internet	105
Überwachung Gemeindeverwaltung	67
Umlagekraftmesszahl (Berechnung Kreisumlage)	167
Umlaufbeschlüsse	69
Umlaufvermögen	264
Umsatzsteuer, Gemeindeanteil	138
Umsetzung Beschlüsse durch Bürgermeister/Landrat	54
Unterhaltungsmaßnahmen	31
Unterrichtungspflicht Gemeindevorstand gegenüber Gemeindevertretung	68
Unterrichtungsrechte bei wirtschaftlicher Betätigung	242
Unterrichtungspflicht Kreisausschuss gegenüber Kreistag	43
Unvereinbarkeit von Amt und Mandat	43

## V

Verbundquotensystem beim kommunalen Finanzausgleich	167
Verbrauchssteuern, örtliche	139
Verdeckte Gewinnausschüttung	172
Verein	235
Vergnügungssteuern, Spielgeräte	140
Vermögen, Erwerb, Verwaltung	197

Verpflichtungsermächtigungen (VE)	192
Verschwiegenheitspflicht	315
Versiegelungsabgabe	148 - 151
Vertretung der Kommunen in Unternehmen	244
Verwaltungsgebühren	217
Vorbricht (zum Haushaltsplan)	187
Vorläufige Haushaltsführung	190
Vorsitz, Gemeindevertretung	73
Vorsitz, Gemeindevertretung, Aufgaben	74
Vorsitz, Kreistag	47
Vorsitz, Kreistag, Aufgaben	47
Vorstand einer AG	256, 257
<b>W</b>	
Wahlalter bei Kommunalwahlen	52
Wahlen, Beigeordnete, hauptamtlich, Gemeinden	84, 85
Wahlen, Bürgermeister	84, 85
Wahlen, Gemeindevertretung	71, 72, 73
Wählergruppen, kommunale	63
Wahlrecht bei Kommunalwahlen für ausländische Bürger*innen	93
Werksausschuss bei kommunale Eigenbetrieben	233
Weisungsaufgaben	31
Weisungsrecht an kommunale Vertreter in Unternehmens- gremien	292, 293
Wirkungskreis, eigener	165
Wirkungskreis, übertragener	165
Wirtschaftliche Betätigung	238
Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindege- bietes	239
Wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlicher Form	241
Wirtschaftsförderung, kommunale	162
Wirtschaftsplan	274
Wirtschaftsrecht, kommunales	230 - 232, 235
<b>Z</b>	
Zuwendungen, kommunale	276

Zweckverband	33
Zweckvereinbarung, kommunale	239
Zweitwohnungssteuer	142
Zwischenfragen	99

## **Autoren und Herausgeber**

Die **Autoren** des Leitfadens sind:

### **Frank Kuschel**

ist Fachberater für Kommunal- und Verwaltungsrecht.

Er ist Leiter des Instituts für Kommunalberatung und -bildung (IKBB) und Verlagsleiter des THK-Verlags Arnstadt. Er hat an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie den Abschluss als Verwaltungsbetriebswirt (VWA) erworben.

Von 1987 bis 1988 war er Stellvertretender Bürgermeister der Kreisstadt Ilmenau, anschließend bis Juni 1990 Bürgermeister der Stadt Großbreitenbach.

Er ist Mitbegründer des Kommunalpolitischen Forums Thüringen e.V. (heute: Die Thüringegestalter), dessen Vorsitzender er bis 1995 war. Von 1995 bis 2010 war Frank Kuschel Geschäftsführer des Kommunalpolitischen Forums Thüringen e.V. Heute gehört er dem Vorstand der Thüringegestalter e.V. an.

Frank Kuschel war seit 1990 in verschiedenen kommunalen Gremien als kommunaler Mandatsträger und Aufsichtsratsmitglied ehrenamtlich tätig (u. a. Kreistag Ilm-Kreis, Stadtrat Arnstadt). Von 2004 bis 2019 war er Mitglied des Thüringer Landtages und kommunalpolitischer Sprecher der Fraktion DIE LINKE.

Er ist Vorsitzender der Thüringer Bürgerallianz für Sozial-gerechte Kommunalabgaben und Landesbeauftragter des Verbandes Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN).

Er ist Autor bzw. Mitautor zahlreicher Fachbücher, u. a. „Das Gläserne Rathaus“, „Haushalten mit Links“, „ABC der Thüringer Kommunalpolitik“, „Das neue Vergaberecht in Thüringen“, „Arbeit kommunaler Aufsichtsräte“, „Arbeit mit Hauptsatzungen und Geschäftsordnung“, „Straßenausbaubeiträge in Thüringen“, „Kompaktlexikon Thüringer Kommunalpolitik“, „Kompaktlexikon Kommunalpolitik Brandenburg“.

Weitere Informationen hier:

[www.frankkuschel.de](http://www.frankkuschel.de), [www.thueringer-kommunalverlag.de](http://www.thueringer-kommunalverlag.de)

Kontakt: [frankkuschel@gmx.de](mailto:frankkuschel@gmx.de), Tel.: +49 170 47 06 198

## **Stefan Wogawa**

ist Wissenschaftshistoriker (Dr. rer. nat., Friedrich-Schiller-Universität Jena) und Soziologe (M.A., Friedrich-Schiller-Universität Jena). Er arbeitet beim Freistaat Thüringen und ist freier Autor. Er hat zahlreiche Bücher veröffentlicht, darunter „Twitter, Facebook & Co. Soziale Netzwerke – eine Einführung (nicht nur) für Kommunalpolitiker“ und ist Mitautor von „Das Gläserne Rathaus“, „Kompaktlexikon Thüringer Landtag“, „ABC der Thüringer Kommunalpolitik“, „Kompaktlexikon Thüringer Kommunalpolitik“ und „Das neue Vergaberecht in Thüringen“.

Stefan Wogawa ist seit 2004 Stadtratsmitglied, seit 2009 Kreistagsmitglied. Er gehört(e) Ausschüssen, Beiräten und Aufsichtsräten (ehrenamtlich) an, ist aktuell Ausschuss- und Beiratsvorsitzender.

Weitere Informationen hier:

<https://wogawa.wordpress.com/>

Kontakt: wogawa@aol.com, Tel.: +49 176 23 79 06 91

**Herausgeber** des Leitfadens ist das **Kommunalpolitische Forum Hessen e.V.** (kurz „KommuneLinks“).

Zweck des eingetragenen Vereins ist die politische Bildung kommunalpolitisch Tätiger und Interessierter in Hessen. Dazu organisiert der Verein Bildungsveranstaltungen und bietet gemeinsam mit anderen Einrichtungen und Personen ein Netzwerk für den Austausch zu kommunalpolitischen Themen an.

Bemerkungen und Gedanken sowie Kritik und Änderungsvorschläge zum Leitfaden können über folgende Mail-Adresse übermittelt werden:

[vorstand@kommunelinks.de](mailto:vorstand@kommunelinks.de)

